

IDENTIFICAÇÃO DE PERSPECTIVAS TEÓRICAS NA ANÁLISE DE CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Vinicius Flausino

Universidade Federal do Triângulo Mineiro
Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo

Hamilton Corrêa

FEA da Universidade de São Paulo - USP
Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo

Wesley Barbosa

Universidade de São Paulo
Mestre em Engenharia Elétrica com Ênfase em Computação

RESUMO

O conselho de administração, maior autoridade na hierarquia de organizações, constitui-se como um órgão colegiado responsável pela formulação, análise e desenvolvimento de estratégias organizacionais. Ele possui um papel crucial de liderança na implementação, avaliação e desenvolvimento da governança de organizações públicas, com vistas à implementação de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Tendo em vista o conhecimento limitado com relação a esses espaços colegiados, o objetivo desta pesquisa é identificar as diferentes perspectivas teóricas utilizadas na análise de conselhos de administração de organizações públicas. Para tanto, realizou-se levantamento bibliométrico no qual, partindo-se inicialmente de um recorte de 357 artigos, obtiveram-se nove artigos que analisaram o conselho de administração de organizações públicas de forma referenciada por alguma teoria. Verificou-se o aumento do interesse pelo tema nos anos recentes, o predomínio do viés instrumental na análise desses conselhos, a preferência dos autores pelas Teorias da Agência e dos *Stakeholders*, e a adoção de perspectivas multiteóricas nos artigos analisados.

Palavras-chave: Conselho de Administração; organizações públicas; governança pública; Teorias da Governança.

IDENTIFICATION OF THEORETICAL PERSPECTIVES IN THE ANALYSIS OF BOARDS OF DIRECTORS OF PUBLIC ORGANIZATIONS

ABSTRACT

The board of directors, the highest authority in the hierarchy of organizations, is a collegiate body responsible for formulating, analyzing and developing organizational strategies. It has a crucial leadership role in the implementation, evaluation and development of the governance of public organizations, aiming to implement public policies and provide services of interest to society. Given the limited knowledge regarding these collegiate spaces, the objective of this research is to identify the different theoretical perspectives used in the analysis of boards of directors of public organizations. To this end, a bibliometric survey was carried out in which, initially starting from a selection of 357 articles, nine articles were obtained that analyzed the board of directors of public organizations in a way referenced by some theory. There was an increase in interest in the topic in recent years, the predominance of the instrumental perspective in the analysis of these councils, the authors' preference for Agency and Stakeholder Theories, and the adoption of multi-theoretical perspectives in the articles analyzed.

Keywords: Board of Directors; public organizations; public governance; Governance Theories.

1 - INTRODUÇÃO

O Conselho de Administração pode ser caracterizado como o órgão colegiado encarregado do processo de decisão e direcionamento estratégico da organização. Consiste na maior autoridade hierárquica organizacional, e caracteriza-se como o alicerce da governança, pois representa o nexo crítico onde o futuro da organização é decidido. Nesse sentido, a governança pública organizacional pode ser definida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão de organizações públicas, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2020).

Apesar do desenvolvimento de perspectivas teóricas sensíveis às especificidades da governança de organizações públicas (Clarke, 2013; Heracleous & Lan, 2012; Lan & Heracleous, 2010), nos estudos cujo foco são os conselhos de administração de organizações públicas, Cornforth (2003) identificou a

predominância da adaptação de teorias clássicas, geralmente idealizadas em países desenvolvidos e com foco em empresas privadas de capital aberto. Considerando-se que o conhecimento acerca de conselhos de administração de organizações públicas ainda tende a ser limitado (Manzoor, Nocker, Rashid, & Ghani, 2022), o objetivo desta pesquisa é identificar as diferentes perspectivas teóricas utilizadas na análise de conselhos de administração de organizações públicas. Para este estudo, o enfoque recairá em organizações públicas que não exploram atividades econômicas, o que, no caso brasileiro, corresponde às organizações da administração pública direta, bem como autarquias e fundações públicas.

Esta pesquisa traz contribuições para os estudos referentes à governança pública, em especial, de conselhos de administração de organizações públicas, ao apresentar os referenciar as perspectivas e vieses teóricos mais comuns na literatura. Para além disso, pode contribuir indiretamente com o delineamento desses espaços colegiados, o que é especialmente relevante em um contexto em que órgãos fiscalizadores, como a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) instam os órgãos e entidades da administração pública federal brasileira a realizar adequações em sua governança com vistas à melhoria do desempenho (Bastos, Souza, Ribeiro, & Peixoto, 2016). A seguir, passa-se ao referencial teórico que orientou esta pesquisa.

2 - REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 - Governanças de organizações

O termo “governança” apresenta uma elasticidade conceitual que, não raro, leva a uma proliferação de tipificações e a uma confusão semântica. De modo geral, o termo é sinônimo de governar possíveis objetos, como organizações, governos ou políticas (TCU, 2020). No âmbito de organizações, refere-se aos processos de tomada de decisão internos que as permitem estabelecer suas políticas e objetivos, bem como alcançar e monitorar o progresso no sentido da realização dos mesmos (Trakman, 2008). A tomada de decisão é um processo que

contribui para a resolução de problemas, onde, dentre um conjunto de alternativas, uma é escolhida com o objetivo de atingir as metas organizacionais (Saiti, Abbott, & Middlewood, 2018).

O principal objetivo da governança em uma organização é harmonizar os processos e garantir a coordenação e o monitoramento eficazes de suas atividades de gestão (Saiti et al., 2018). A boa governança direciona a gestão para garantir a eficácia e eficiência na utilização de recursos organizacionais, de forma que a organização possua condições de responder adequadamente às mudanças ambientais, observando as demandas e necessidades das partes interessadas (TCU, 2020). A governança de organizações também relaciona-se ao desenvolvimento e direcionamento de políticas e recursos organizacionais, e considera as formas de resolução dos conflitos de interesses entre partes interessadas quanto a essas políticas e alocação de recursos (Delbecq, Bryson, & Van de Ven, 2013).

Em que pese o termo “governança” possuir longa tradição com relação a questões de governo e Estado, ele pode ser considerado de uso recente quando se trata de sua aplicação no setor público (Linczuk & Oliveira, 2012). Os princípios e práticas da governança corporativa são aplicáveis às organizações públicas, com adaptações, pois existem diferenças significativas que moldam a forma como governos, departamentos e autoridades são organizados e governados (TCU, 2020).

O ambiente político, com seu foco em freios e contrapesos e sistemas de valores que enfatizam noções de ética e códigos de conduta baseados em legislação, implica ênfases bastante diferentes nas estruturas de governança daquelas de uma empresa do setor privado (Barrett, 2002). Além disso, para cumprir sua ampla gama de funções, as organizações do setor público devem satisfazer uma complexa rede de objetivos políticos, econômicos, sociais e ambientais a curto, médio e longo prazo. Isso as sujeita a um conjunto de restrições e incentivos externos e internos diferente daqueles encontrados no setor privado, o que afeta seus arranjos de governança (IFAC, 2014). Portanto, quando se referir à governança de organizações públicas, é preferível o uso do termo governança pública (TCU, 2020).

A expressão “governança pública” é polissêmica, e seu significado pode variar de acordo com o campo de estudo, com áreas específicas do conhecimento e

entre diferentes territórios. Nesse sentido, a governança pública organizacional pode ser definida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Ela consiste em capacidades e qualidades organizacionais que, a partir da colaboração entre diferentes agentes, públicos e privados, levam à melhoria do desempenho (Pascoal & Oliveira, 2019; TCU, 2020).

A configuração atual da governança pública é resultado dos paradigmas da “Nova Gestão Pública”, que se constituiu como um rearranjo político-econômico realizado por diversos países, especialmente em meados das décadas de 1980 e 1990, e que levou a mudanças estruturais na concepção e na provisão de serviços públicos (TCU, 2020; Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015). Nesta seara, há uma crescente adoção de práticas do setor privado no setor público. Atividades antes desempenhadas diretamente pelos órgãos governamentais passam a ser transferidas para a iniciativa privada e o terceiro setor, sendo que, para tanto, há o desenvolvimento de estruturas e marcos regulatórios que viabilizem, facilitem e incentivem essa transferência. Os cidadãos passam a ser considerados clientes, e são fomentados nas organizações públicas alguns princípios comuns às organizações da iniciativa privada, como: liderança; monitoramento da performance por meio de métricas e indicadores de desempenho; incentivos para a melhoria do desempenho; e competição entre as organizações congêneres (públicas ou privadas) (Chambers & Cornforth, 2010; Gaus, 2019).

A entrega sustentável de resultados às partes interessadas é o propósito da governança organizacional. No caso das organizações públicas, as partes interessadas são representadas principalmente pelos usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral, mas também podem abranger outros atores, como agentes políticos, servidores públicos, fornecedores, instituições governamentais ou não governamentais, como órgãos reguladores, organizações da sociedade civil, da academia, da mídia, do setor privado, cada qual com interesse legítimo na organização pública, mas não necessariamente com direitos de propriedade (TCU, 2020). Assim, no setor público, os resultados que se deseja alcançar, os padrões e normas legais e éticos, e os diferentes tipos de intervenção necessários para atingir

esses resultados são determinados geralmente por meio de um processo político (IFAC, 2014).

Deste modo, as organizações públicas realizam um balanceamento do atendimento às demandas das diferentes partes interessadas e, para isso, ponderam o contexto situacional e tomam decisões no intuito manter o apoio dessas partes interessadas, de forma a garantir a sua sobrevivência no longo prazo (Edwards & Clough, 2005). Para tanto, a definição dos objetivos organizacionais tende a buscar a sobreposição dos interesses das partes interessadas. Contudo, no intuito de garantir a sobrevivência da organização no longo prazo, a satisfação dos interesses das partes mais poderosas, especialmente as que garantem os fundos necessários para o desenvolvimento das atividades da organização, pode ser priorizada (Broadbent, 2007). Além de considerar tensões semelhantes às das empresas privadas de capital aberto, o balanceamento do atendimento dos interesses de diferentes partes nas organizações públicas também deve ponderar o risco de captura de mecanismos de participação no processo decisório com vistas ao atendimento de interesses privados e de grupos oportunistas (TCU, 2020).

Assim sendo, verifica-se que, apesar de princípios comuns e de práticas aproximadas com as da governança corporativa, a governança pública organizacional apresenta especificidades que devem ser observadas quando da análise do fenômeno da governança e de seus mecanismos em organizações públicas.

2.2 - O conselho de administração

Um dos principais responsáveis pela implementação dos princípios de governança e pela eficácia dos processos organizacionais é o Conselho de Administração (Juiz, Guerrero, & Lera, 2014). O Conselho de Administração, maior autoridade na hierarquia de organizações, constitui-se como um órgão colegiado responsável pela formulação, análise e desenvolvimento de estratégias corporativas e, também, pela gestão de riscos, atentando-se tanto para o desempenho organizacional como para a conformidade. Dentre suas funções básicas destacam-se a definição da missão, da visão, de valores, e dos objetivos organizacionais, o

aconselhamento aos gestores, o monitoramento e controle sobre as ações da gestão administrativa e a criação de relacionamentos institucionais desejáveis para a organização. Internamente, é o responsável pela liderança e pela orientação da organização e, ao mesmo tempo, constitui no elo entre ela e os principais, a quem busca servir e garantir que os objetivos sejam atendidos (Guerra, 2017; IBGC, 2015).

O conselho de administração tem um papel crucial de liderança na implementação, avaliação e desenvolvimento da governança de organizações públicas (IFAC, 2014). Também é papel do conselho de administração dessas organizações a priorização e o balanceamento do atendimento das demandas de diferentes partes interessadas, não raro divergentes e contraditórias entre si, de forma a garantir que tais partes continuem contribuindo com a organização. Dada a multiplicidade de partes interessadas e respectivas demandas, tal balanceamento pode consistir em um desafio maior do que o observado em organizações privadas de porte semelhante (Dawson, Denford, Williams, Preston, & Desouza, 2016). Ainda, há que se considerar que, quando comparados aos conselhos de administração de empresas privadas de capital aberto, a habilidade dos conselhos de administração de organizações públicas em conduzi-las é limitada, pois, diferentemente das corporações, as organizações públicas estão sujeitas a algum grau de controle por parte dos governos (Chambers & Cornforth, 2010).

Na administração pública federal brasileira, o conselho de administração pode ser caracterizado como uma estrutura colegiada com poder decisório responsável por direcionar, em nível estratégico, as atividades e a administração de um órgão ou entidade, não se confundindo com conselhos e comissões de caráter opinativo. O conselho atua como instância interna de governança, sendo responsável por aprovar a estratégia e as políticas organizacionais, bem como monitorá-las (TCU, 2020). No Brasil, 74,3% dos órgãos de administração pública federal sinalizaram possuir conselhos para seu direcionamento estratégico (Pascoal & Oliveira, 2019).

Os conselhos de administração de organizações públicas podem ser analisados a partir de duas perspectivas: a instrumental e a simbólica. A perspectiva instrumental busca investigar os aspectos explícitos de deliberações,

processos de tomada de decisão, estrutura, composição e aspectos dos conselhos. Por sua vez, a perspectiva simbólica explora aspectos implícitos e sociais dos conselhos. Pela maior dificuldade da realização de estudos, principalmente devido à complexidade quanto a envolvimento e acesso aos conselhos, a perspectiva simbólica ainda é bastante incipiente e limitada, de modo que a maioria dos estudos que analisou conselhos de organizações públicas concentra-se na perspectiva instrumental (Manzoor, Nocker, Rashid, et al., 2022).

No sentido da perspectiva instrumental, o delineamento do conselho de administração deve considerar sua estrutura, que se refere ao tamanho do conselho, à sua liderança, e aos comitês necessários para desempenhar seu papel; sua composição, que trata da combinação de experiências, habilidades e outros atributos dos membros; e seus processos, que se relacionam à forma como o conselho obtém informações, constrói conhecimento e toma decisões. A escolha desses aspectos deve considerar os papéis a serem desempenhados pelo conselho e a complexidade da organização, pois fomentarão comportamentos e consolidarão a forma como o conselho atua (Ribeiro, Fernandes, Perpétuo, Dos Santos, & Storopoli, 2018).

Em que pese possuírem alguma autonomia para definirem sua estrutura e composição (Chambers & Cornforth, 2010), os Conselhos de Administração de organizações públicas têm paulatinamente adotado práticas do setor privado (Kirkpatrick, Vallasca, & Veronesi, 2017). Por exemplo, observa-se o aumento de estruturas com um número reduzido de conselheiros (Chambers & Cornforth, 2010) e da proporção de conselheiros externos na composição do Conselho (Frølich, Christensen, & Stensaker, 2019). Dadas as similaridades dessas práticas, os conselhos de administração de organizações públicas podem ser analisados à luz das teorias elaboradas com foco em empresas privadas, desde que consideradas as distinções e especificidades de cada tipo de conselho (Farrell, 2005).

3 - METODOLOGIA

Para a consecução do objetivo pretendido, realizou-se levantamento bibliométrico da produção científica que tratou dos conselhos de administração no setor público no período entre janeiro de 2010 e maio de 2024. O levantamento foi realizado em três etapas, sendo que na primeira, foram consultados os portais *Web of Science* e *Scopus*, que figuram entre as maiores bases de dados que congregam a produção científica de fontes diversas, como periódicos e anais de eventos ao redor do mundo.

Para que houvesse a delimitação de resultados relevantes para o levantamento, utilizou-se a combinação dos termos de pesquisa “*public sector*” e “*board*”, tendo o idioma sido escolhido pela concentração de produções na língua inglesa, além do seu uso nos *abstracts* de artigos redigidos em outros idiomas. Preferiu-se o termo “*public sector*” em vez de “*public organizations*”, pois tal combinação de palavras retornava muito mais artigos que se referiam às organizações privadas com ações publicamente negociadas, que não são o foco do trabalho, do que o termo escolhido. Compilou-se uma planilha com a identificação dos autores, do ano de publicação, do *link* para acesso, bem como com o resumo das produções.

Na segunda etapa, realizou-se a leitura dos resumos, sendo selecionados aquelas produções em que o conselho de administração de organização(ões) do setor público apresentou-se de forma clara como objeto de estudo. Como o objetivo desta pesquisa não compreende as organizações públicas que exploram atividades econômicas, como, por exemplo, sociedades de economia mista e empresas públicas, neste momento foram desconsideradas as produções que tratavam exclusivamente desta categoria de organizações. Também não se consideraram as produções que tratavam de conselhos instituídos exclusivamente para a definição de políticas públicas, não associados a organizações específicas, pela baixa comparabilidade destes espaços colegiados.

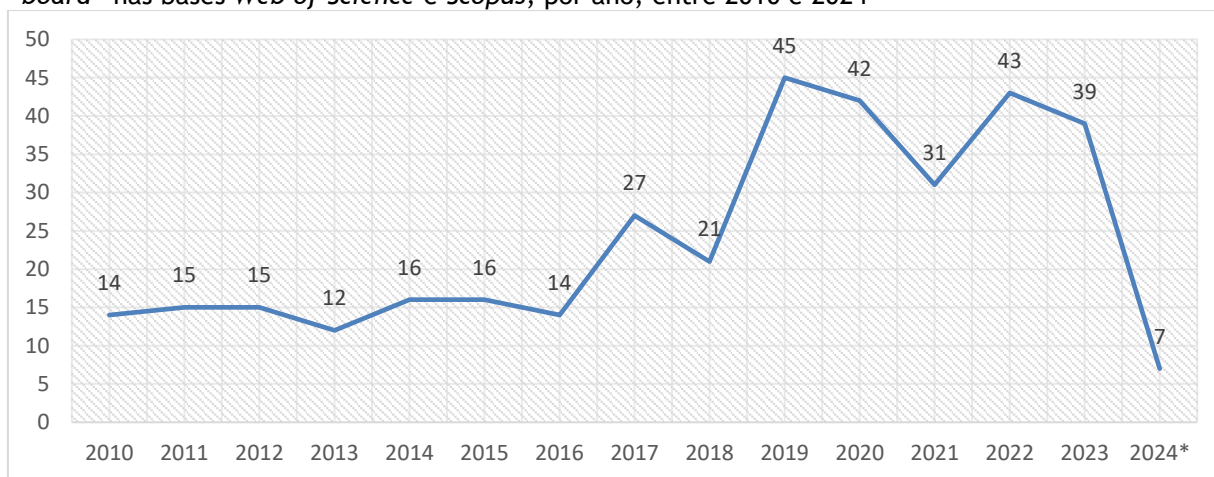
Por fim, na terceira etapa, os artigos selecionados foram lidos na íntegra, sendo realizada a identificação da(s) teoria(s) que fundamentou(aram) essas produções, bem como sua utilização na discussão dos resultados apresentados. Nos

casos em que os estudos não apresentavam com clareza alguma teoria, ou quando a teoria era apenas enunciada, sem interlocução relevante com o restante do texto, tais artigos foram excluídos da análise. Por fim, os resultados foram sumarizados, como se observa na seção a seguir.

4 - RESULTADOS

A primeira etapa do levantamento bibliométrico identificou 357 artigos científicos, redigidos por 1.087 autores e publicados entre janeiro de 2010 e maio de 2024 que, de alguma forma, relacionavam os termos “*public sector*” e “*board*”. Como pode ser observado no gráfico a seguir, a quantidade de artigos que, de alguma forma, relacionou os termos analisados parece ter aumentado paulatinamente, mantendo-se acima de 30 artigos por ano entre 2019 e 2023. Esse fenômeno pode sinalizar que o interesse pela temática tem crescido, em especial desde 2016.

Figura 1: Evolução do número de artigos científicos relacionando os termos “*public sector*” e “*board*” nas bases *Web of Science* e *Scopus*, por ano, entre 2010 e 2024



Fonte: Elaboração própria.

*Até maio de 2024

Na segunda etapa do levantamento, selecionaram-se vinte artigos que, após leitura na íntegra, na terceira etapa, foram reduzidos a nove estudos, identificados a seguir na Tabela 1.

IDENTIFICAÇÃO DE PERSPECTIVAS TEÓRICAS NA ANÁLISE DE CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Vinícius Flausino, Hamilton Corrêa, Wesley Barbosa

Tabela 1: Artigos científicos que analisaram conselhos de administração de organizações públicas à luz de teorias

Autores	Ano	Objeto de estudo	País	Perspectiva	Teoria(s)	Dialoga achados com as teorias?
Pettersen, Nyland, Kaarboe	2012	Hospitais públicos	Noruega	Instrumental	Teoria dos Stakeholders	Não
Ford, Ihrke	2015	Escolas públicas	Estados Unidos	Instrumental	Teoria da Insatisfação	Sim
Dawson, Denford, Williams, Preston, Desouza	2016	Departamentos governamentais	Estados Unidos	Instrumental	Teoria da Agência Perspectiva legal da Teoria da Agência	Sim
Kirkpatrick, Vallasca, Veronesi	2017	Fundações do Serviço Nacional de Saúde	Reino Unido	Instrumental	Teoria do Capital Humano do Conselho	Sim
Lartey, Kong, Afriyie, Santosh, Bah	2020	Ministérios, Departamentos e Agências	Gana	Instrumental	Teoria da Agência Teoria dos Stakeholders <i>Stewardship Theory</i> Teoria Institucional	Não
An	2021	Empresas e instituições estatais	Coreia do Sul	Instrumental	Teoria da Agência Teoria da Dependência de Recursos Teoria da Categorização Social Teoria da Hegemonia Gerencia Teoria da Identidade Social	Não
Garcia-Lacalle, Royo, Yetano	2021	Fundações do Serviço Nacional de Saúde	Reino Unido	Instrumental	Teoria dos Stakeholders Teoria do Alto Escalão	Sim
Manzoor, Nocker, Boncori	2022	Fundações do Serviço Nacional de Saúde	Reino Unido	Simbólico	Teoria do Desempenho Teoria da Gestão da Emoção	Sim
Manzoor, Nocker, Rashid, Ghani	2022	Fundações do Serviço Nacional de Saúde	Reino Unido	Simbólico	Teoria Comportamental	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Conforme a relação de artigos que trataram de conselhos de administração em organizações públicas, verifica-se uma concentração de estudos no Reino Unido, sendo quatro no total. Tal concentração parece se justificar pela possível facilidade de acesso para análise de conselhos de administração de Fundações do Serviço Nacional de Saúde Britânico, que também foi objeto de outros estudos não selecionados na etapa 3, por não se fundamentarem em alguma teoria.

Observa-se que a maioria dos artigos: se concentra após o ano de 2020; adotou a perspectiva instrumental; adotou uma abordagem multiteórica; e dialogam os achados com as teorias apresentadas. Dentre os autores, destacaram-se Humera Munzoon e Manuela Nocker, ambas com dois artigos cada. Tendo sido apresentados os resultados do levantamento bibliométrico, na próxima seção realiza-se a discussão dos resultados.

5 - DISCUSSÃO

A partir da análise da amostra de estudos analisada, verifica-se a multiplicidade de teorias utilizadas na compreensão do papel dos conselhos de administração de organizações públicas, sendo quinze no total. As mais recorrentes foram a Teoria da Agência e a Teoria dos *Stakeholders*, ambas utilizadas em três artigos cada. O predomínio do uso da Teoria da Agência em artigos do recorte da literatura analisado (An, 2021; Dawson et al., 2016; Lartey, Kong, Afriyie, Santosh, & Bah, 2020), vai ao encontro do observado anteriormente na literatura (Cornforth, 2003).

Partindo da premissa dos conflitos de agência entre *shareholders* e gestores, a Teoria da Agência propõe que os arranjos de governança corporativa consistem em um meio importante para a garantia de que os agentes desenvolvam suas atividades objetivando o melhor interesse dos *shareholders*. Assim, a principal função do conselho de administração é controlar os gestores, portanto, a maioria dos conselheiros de uma organização deve ser independente da sua gestão, e seu papel principal deve ser o de garantir a conformidade gerencial. Nesse sentido, dialogando com a perspectiva instrumental da análise dos conselhos, os

conselheiros devem ser selecionados a partir de suas competências, e o conselho deve ser idealmente pequeno, de modo a evitar problemas de coordenação (Chambers & Cornforth, 2010; Cornforth, 2003).

A Teoria da Agência simplificaria demasiadamente a realidade complexa das organizações, apresentando-se como uma teoria eterna e universal. Deste modo, a Teoria não traria a delimitação de seu escopo e do contexto adequados para sua aplicação (Clarke, 2013; Wiseman, Cuevas-Rodríguez, & Gomez-Mejia, 2012). Ao encontro desses apontamentos, Eisenhardt (1989) propõe que a Teoria da Agência adequa-se: a situações em que existe risco de conflito entre principal e agente, e em que há a possibilidade de oportunismo do agente; a contextos de incerteza que facilitariam a ocorrência desses riscos e; a situações em que há a dificuldade de avaliar o comportamento do agente (Eisenhardt, 1989). Os pressupostos da Teoria da Agência não seriam adequados em contextos diversos, como os de organizações com sistemas colaborativos de governança, ou organizações situadas em conjunturas diferentes daquelas das economias de mercado maduras (Heracleous & Lan, 2012).

Apesar de não completamente adequada, a transposição da Teoria da Agência para organizações públicas é possível, na medida em que pode ocorrer conflitos de agência quando os gestores passam a buscar a satisfação dos próprios interesses em detrimento dos objetivos da organização. Nesse sentido, o papel do conselho de administração de organizações públicas possuiria uma atuação voltada à supervisão e ao controle, para impedir os excessos de gestores públicos e garantir que os interesses dos proprietários sejam preservados. Contudo, a partir daí surgem ambiguidades devido à falta de precisão na definição de quem é o principal, ou possui direitos de propriedade da organização (Chambers & Cornforth, 2010).

No contexto brasileiro, o TCU, em seu Referencial Básico de Governança Organizacional, adota a Teoria da Agência, indicando que todas as pessoas que no desenvolvimento de seus papéis institucionais implementam a estrutura do Estado brasileiro consistem em agentes, ou agentes públicos, e como tal estão necessariamente a serviço do povo. Assim, na visão do TCU, o povo brasileiro é caracterizado como principal das organizações públicas devido à previsão na Constituição Federal de que dele emana todo o poder (TCU, 2020). Interpretação

semelhante também é utilizada por outros autores (Fernandes Ribeiro Filho & Lopes Valadares, 2017).

Tal adaptação permite a operacionalização dos princípios da referida Teoria nas análises cujo objeto é a governança de organizações públicas, de modo geral, e, especificamente, os conselhos de administração dessas organizações. Contudo, há limitações nessa adaptação. Por exemplo, por via de regra, os cidadãos, como principais, não poderiam fazer exercer seu poder na organização (nem diretamente, nem por meio do conselho de administração) tal qual os *shareholders* fariam em empresas privadas de capital aberto. Também não se pode afirmar que os interesses dos cidadãos, como principais das organizações públicas, são claramente definidos e, se o são, se serão priorizados em detrimento dos demais partes, como aconteceria em empresas privadas de capital aberto considerando-se os preceitos da Teoria da Agência. Assim, apesar de trazer possibilidades, o uso dessa Teoria nos estudos que analisam a governança pública organizacional pode lhes trazer contradições, que devem ser consideradas pelos pesquisadores.

A Teoria dos *Stakeholders*, que também foi referenciada por três artigos (Garcia-Lacalle, Royo, & Yetano, 2021; Lartey et al., 2020; Pettersen, Nyland, & Kaarboe, 2012), baseia-se na premissa de que as organizações devem ser responsáveis por outros grupos na sociedade além dos seus *shareholders*. Ao se incorporar diferentes *stakeholders* nos conselhos de administração, espera-se que as organizações sejam mais propensas a responder a interesses sociais mais amplos do que aos interesses específicos de um grupo. Assim, para o desenvolvimento de políticas e estratégias organizacionais, o conselho desempenharia um papel político na negociação e resolução de conflitos de interesses das diferentes partes interessadas (Cornforth, 2003).

A aplicação dos princípios da Teoria dos *Stakeholders* é menos controversa no setor público. Sob essa perspectiva, o conselho passa a ser um espaço de representação das diferentes partes interessadas, que, então, podem negociar um consenso adequado quanto às estratégias organizacionais, bem como supervisionar a atuação dos gestores (Cornforth, 2003; Farrell, 2005). Nessa linha, um número maior de membros garantiria a representação de mais partes interessadas, e um

maior número de reuniões que contribuiria com as discussões e o alcance do consenso, o que, em ambos os casos, estaria associado a melhores resultados para a organização (Ntim, Soobaroyen, & Broad, 2017). Contudo, há que se considerar que, mesmo assim, a baixa participação pode limitar os resultados, e levar à dominação do conselho pelos gestores (Farrell, 2005). A Teoria dos *Stakeholders* constitui um arcabouço referencial para a análise da governança de organizações públicas, adequando-se às particularidades dessas organizações. Ainda assim, dado o foco na construção de consensos e a natureza contextual dos mesmos, o pesquisador pode ter dificuldades na comparação entre organizações congêneres, bem como na análise de séries históricas de uma mesma organização, tendo em vista a mutabilidade de seus objetivos.

Além da Teoria da Agência e da Teoria dos *Stakeholders*, verificou-se a utilização de outras teorias de administração desenvolvidas inicialmente para análise de organizações privadas, dentre elas: a *Stewardship Theory*, a Teoria Institucional, a Teoria da Dependência de Recursos e a Teoria da Hegemonia Gerencial.

A *Stewardship Theory*, referenciada em um artigo (Lartey et al., 2020), assume que os gestores desejam fazer um bom trabalho e, portanto, administrarão recursos da organização de modo eficaz. Nessa perspectiva, os membros do conselho de administração devem ser selecionados com base em sua experiência para que estejam em posição de agregar valor às decisões da organização (Chambers & Cornforth, 2010; Cornforth, 2003).

Lartey et al. (2020) também referenciaram a Teoria Institucional, que propõe que determinados aspectos do contexto institucional no qual a organização se encontra inserida, tais como legislação, tradições e crenças comuns, exercem influência na configuração de suas estruturas internas e em sua tomada de decisão. Assim, o papel do conselho de administração seria o de garantia da legitimidade e de busca de conformidade da organização com as normas do contexto institucional (Umanto, Wijaya, & Atmoko, 2016).

A Teoria da Dependência de Recursos, referenciada por An (2021), considera as organizações como interdependentes com seu ambiente, de modo que, para sua sobrevivência, necessitam crucialmente de outras organizações para a obtenção de

recursos. Deste modo, a principal função do conselho de administração seria garantir o fluxo de recursos para a organização, bem como ajudá-la a responder às mudanças externas. Assim, os conselheiros são selecionados pelos vínculos externos e conhecimento que podem trazer para a organização, e também para cooptar influências externas (Cornforth, 2003; Ntim et al., 2017).

Também utilizada por An (2021), a Teoria da Hegemonia Gerencial, também conhecida como modelo “carimbo”, assume que, apesar de os *shareholders* possuírem e controlarem grandes corporações, seu controle efetivo foi cedido aos gestores. Assim, o conselho de administração atuaria efetivamente somente em momentos de crise, e em tempos normais o poder geralmente permaneceria com os gestores (Chambers & Cornforth, 2010; Cornforth, 2003).

A *Stewardship Theory*, a Teoria Institucional, a Teoria da Dependência de Recursos e a Teoria da Hegemonia Gerencial podem ser transpostas para a análise dos conselhos de administração das organizações públicas, não havendo grandes discrepâncias com relação à análise realizada em conselhos de empresas privadas de capital aberto. As outras teorias identificadas no recorte analisado dialogam com outras áreas do conhecimento, e passam a ser sumarizadas a seguir.

A perspectiva legal da Teoria da Agência questiona a primazia dos *shareholders* e estabelece um novo principal, a própria organização, pois, para seus proponentes, as organizações são legalmente donas de si mesmas (Heracleous & Lan, 2012). Ela é utilizada por Dawson *et al.* (2016) na definição de organizações públicas como seus próprios principais e na caracterização e análise dos conselhos dessas organizações.

An (2021) utiliza as Teorias da Categorização Social e da Identidade Social, que trata da aceitação e afiliação de indivíduos por grupos, para caracterizar e analisar a diversidade de gênero de membros de conselhos de organizações públicas.

No mesmo sentido, para analisar diversidade em conselhos de administração, Garcia-Lacalle, Royo e Yetano (2021), que também referenciaram a Teoria dos Stakeholders, utilizaram-se da Teoria do Alto Escalão, que propõe que aqueles em posições mais importantes numa organização exercem uma influência crítica sobre processos e resultados.

A Teoria da Insatisfação, referenciada no recorte analisado (Ford & Ihrke, 2015), assume que eleitores estadunidenses respondem a desempenhos insatisfatórios de organizações públicas pelo voto contrário ao candidato a ser reeleito, e os autores se utilizam da teoria para analisar mudanças em conselhos de administração de escolas públicas.

Kirkpatrick, Vallascas e Veronesi (2017) utilizaram-se das Teoria do Capital Humano do Conselho para averiguar como as diferentes competências de indivíduos podem trazer contribuições para o conselho de administração de organizações públicas.

Na perspectiva simbólica, os estudos de Manzoor, Nocker e Boncori (2022) e de Manzoor, Nocker, Rashid e Gani (2022) fizeram uso das Teorias do Desempenho, da Gestão da Emoção e Comportamental. A Teoria do Desempenho contribuiu para a argumentação de das autoras de que as emoções são performativas em nível individual e grupal, e a Teoria da Gestão da Emoção orientou a análise e a apresentação dos resultados pelas autoras (Manzoor, Nocker, & Boncori, 2022). Por fim, A Teoria Comportamental foi utilizada na codificação e análise do *corpus* da pesquisa etnográfica realizada pelos autores em conselhos de administração de organizações públicas (Manzoor, Nocker, Rashid, et al., 2022).

Cada uma das teorias pode apresentar contribuições para a compreensão do papel desempenhado pelos conselhos de administração de organizações públicas, desde que consideradas as especificidades tanto do marco teórico, como das próprias organizações. Também podem ser utilizadas em análises multiteóricas que considerem os paradoxos, as ambiguidades e as tensões envolvidas na governança pública, de modo geral, e, em especial, na atuação dos conselhos de organizações públicas (Cornforth, 2003). Tendo sido apresentados e discutidos os resultados, a seguir passa-se às considerações finais.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conselho de administração exerce funções fundamentais para as organizações, sejam elas públicas ou privadas, tais como o direcionamento

estratégico, a garantia da conformidade, a definição da missão, visão e valores organizacionais, bem como a salvaguarda da integridade na organização. Ao identificar a produção científica que tratou dos conselhos de administração de organizações públicas orientada por teorias, este estudo traz contribuições para o desenvolvimento dessa temática na literatura de administração, além de contribuir indiretamente para o delineamento desses espaços colegiados.

Entre janeiro de 2010 e maio de 2024 a produção científica acerca do tema apresentou-se de forma relativamente sucinta, com apenas nove artigos identificados no levantamento bibliométrico. Percebe-se que em anos recentes o interesse pelo tema parece ter crescido, sendo verificado o predomínio de análises com o viés da perspectiva instrumental, apesar do recente interesse em pesquisas com o viés da perspectiva simbólica.

Como observado no recorte analisado, as pesquisas que têm como objeto os conselhos de administração de organizações públicas podem se utilizar tanto das teorias já sedimentadas no campo da administração, como de perspectivas teóricas que dialogam com outras áreas de conhecimento. Verificou-se que a Teoria da Agência e a Teoria dos *Stakeholders* foram os referenciais mais recorrentes para os artigos analisados. Deste modo, a utilização de teorias de administração tradicionais que, em sua maioria, foram elaboradas em países desenvolvidos e têm o foco em empresas privadas de capital aberto, deve ser ponderada pelo pesquisador, de modo a serem consideradas tanto suas potencialidades como suas limitações.

Em que pese a concentração do referencial teórico dos artigos analisados nas Teorias da Agência e dos *Stakeholders*, verificou-se ao todo quinze teorias utilizadas nos artigos averiguados, indicando uma propensão dos pesquisadores para análises multiteóricas. Tais análises podem lançar luz aos diferentes aspectos da governança pública, e têm o potencial de superar eventuais limitações de perspectivas teóricas unidimensionais em pesquisas cujo objeto são os conselhos de administração de organizações públicas. Ao mesmo tempo, o pesquisador deve evitar a cacofonia teórica, no qual as teorias são selecionadas apenas em nome da conveniência narrativa.

Por fim, destaca-se a necessidade de o pesquisador interpretar os achados à

luz das teorias referenciadas, para evitar que elas se caracterizem como meras alegorias textuais. O avanço e o desenvolvimento do conhecimento passam pela construção, questionamento e reconstrução de teorias, e os pesquisadores não devem prescindir da oportunidade de participar desse diálogo em suas produções científicas.

As limitações deste estudo referem-se ao método utilizado, principalmente na seleção dos artigos que nela foram analisados. Apesar dessa possibilidade, os autores realizaram checagens independentes de cada etapa do levantamento, de modo a minimizar o risco de descarte indevido de artigos para composição do recorte averiguado.

Considerando-se que o interesse pelo tema da governança pública parece estar em crescimento, recomenda-se que futuras pesquisas busquem realizar o levantamento bibliométrico de produções que tratem de outros aspectos da governança de organizações públicas, para além do conselho de administração.

REFERÊNCIAS

An, S. (2021). Board Diversity and Monitoring: An Investigation of Gender and Task-Related Diversity. *Public Performance and Management Review*, 45(1), 54-79. <https://doi.org/10.1080/15309576.2021.1914691>

Barrett, P. (2002). Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector. *International Quality & Productivity Centre Seminar*, (June), 1-49. Retrieved from

https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf?acsf_files_redirect

Bastos, A. V. B., Souza, G. C., Ribeiro, J. L. L. S., & Peixoto, A. de L. A. (2016). O Papel Dos Conselhos Superiores Na Estrutura De Governança Das Universidades Federais Brasileiras: O Caso Da UFBA. In *XVI Colóquio Internacional de Gestão Universitaria*. Retrieved from <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/172081>

Broadbent, J. (2007). If you can't measure it, how can you manage it? Management and governance in higher educational institutions. *Public Money and Management*, 27(3), 193-198. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00579.x>

Chambers, N., & Cornforth, C. (2010). The role of corporate governance and boards in organisational performance. In *Connecting Knowledge and Performance in Public Services* (pp. 1-24). <https://doi.org/10.1017/CBO9780511762000.007>

Clarke, T. (2013). Deconstructing the Mythology of Shareholder Value: A Comment on Lynn Stout ' s "The Shareholder Value Myth ." *Accounting, Economics, and Law*, 3(1), 15-42. <https://doi.org/10.1515/acl-2013-0006>

Cornforth, C. (2003). The changing context of governance - emerging issues and paradoxes. In *The Governance of Public and Non-Profit Organisations: What do Boards do?* (pp. 1-19). <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500110>

Dawson, G. S., Denford, J. S., Williams, C. K., Preston, D., & Desouza, K. C. (2016). An Examination of Effective IT Governance in the Public Sector Using the Legal View of Agency Theory. *Journal of Management Information Systems*, 33(4), 1180-1208. <https://doi.org/10.1080/07421222.2016.1267533>

Delbecq, A. L., Bryson, J. M., & Van de Ven, A. H. (2013). University Governance: Lessons From an Innovative Design for Collaboration. *Journal of Management Inquiry*, 22(4), 382-392. <https://doi.org/10.1177/1056492612471996>

Edwards, M., & Clough, R. (2005). *Corporate Governance and Performance An Exploration of the Connection in a Public Sector Context*. Canberra: University of Canberra.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

Farrell, C. M. (2005). Governance in the UK public sector: The involvement of the governing board. *Public Administration*, 83(1), 89-110. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00439.x>

Fernandes Ribeiro Filho, W., & Lopes Valadares, J. (2017). Governança: Uma Nova Perspectiva De Gestão Aplicada À Administração Pública. *The Journal of Engineering and Exact Sciences*, 3(5), 11-13. <https://doi.org/10.18540/jcecvl3iss5pp0721-0723>

Ford, M. R., & Ihrke, D. (2015). School board member definitions of accountability: What are they, and do they impact district outcomes? *Public Performance and Management Review*, 39(1), 198-222. <https://doi.org/10.1080/15309576.2016.1071173>

Frølich, N., Christensen, T., & Stensaker, B. (2019). Strengthening the strategic capacity of public universities: The role of internal governance models. *Public Policy and Administration*, 34(4), 475-493. <https://doi.org/10.1177/0952076718762041>

Garcia-Lacalle, J., Royo, S., & Yetano, A. (2021). Boards of directors and performance in autonomous public sector entities. *Public Money and Management*, 43(2), 85-94. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1896131>

Gaus, N. (2019). Is State Control in Higher Education Governance Always Bad?: New Public Management and the History of Indonesian Higher Education Reform Policy. *Asian Politics and Policy*, 11(2), 294-313. <https://doi.org/10.1111/aspp.12462>

Guerra, S. (2017). A máquina de tomar decisões. In *A caixa-preta da governança* (pp. 33-56). Rio de Janeiro: Best Business.

Heracleous, L., & Lan, L. L. (2012). Agency Theory, Institutional Sensitivity, and Inductive Reasoning: Towards a Legal Perspective. *Journal of Management Studies*, 49(1), 223-239. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2011.01009.x>

IBGC. (2015). Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. In *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa* (5th ed.). <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>

IFAC. (2014). *Interntional Framework: Good Governance in Public Sector*. Retrieved from <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/international-framework-good-governance-public-sector>

Juiz, C., Guerrero, C., & Lera, I. (2014). Implementing Good Governance Principles for the Public Sector in Information Technology Governance Frameworks. *Open Journal of Accounting*, 03(01), 9-27. <https://doi.org/10.4236/ojacct.2014.31003>

Kirkpatrick, I., Vallasca, F., & Veronesi, G. (2017). Business Experts on Public Sector Boards: What Do They Contribute? *Public Administration Review*, 1-12. <https://doi.org/10.1111/puar.12754>.Business

Lan, L. L., & Heracleous, L. (2010). Rethinking Agency Theory: The View From Law. *Academy of Management Review*, 35(2), 294-314.

Lartey, P. Y., Kong, Y., Afriyie, S., Santosh, R. J., & Bah, F. B. M. (2020). Corporate Governance Issues in the Public Sector: Board Perspective and Peculiarities. *Brazilian Journal of Operations and Production Management*, 17(1), 1-14. <https://doi.org/10.14488/BJOPM.2020.001>

Linczuk, L. M. W., & Oliveira, A. G. de. (2012). A governança como instrumento para a sustentabilidade da (res) pública: da aplicação no mundo corporativo à Administração Pública. *Revista Mineira de Contabilidade*, 13(48), 25-30.

Manzoor, H., Nocker, M., & Boncori, I. (2022). The performativity and politics of emotions in NHS boards. *Culture and Organization*, 28(6), 509-527. <https://doi.org/10.1080/14759551.2022.2105337>

IDENTIFICAÇÃO DE PERSPECTIVAS TEÓRICAS NA ANÁLISE DE CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Vinicius Flausino, Hamilton Corrêa, Wesley Barbosa

Manzoor, H., Nocker, M., Rashid, M. ur, & Ghani, U. (2022). Board dynamics and relational tensions in the English NHS foundation trusts. *Journal of Health Organization and Management*, 36(7), 841-856. <https://doi.org/10.1108/JHOM-11-2020-0459>

Ntim, C. G., Soobaroyen, T., & Broad, M. J. (2017). Governance structures, voluntary disclosures and public accountability: The case of UK higher education institutions. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 30(1), 65-118. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-10-2014-1842>

Pascoal, M. N. O., & Oliveira, O. V. (2019). Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(2), 1-16.

Pettersen, I. J., Nyland, K., & Kaarboe, K. (2012). Governance and the functions of boards. An empirical study of hospital boards in Norway. *Health Policy*, 107(2-3), 269-275. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2012.07.006>

Ribeiro, L. D. R., Fernandes, A., Perpétuo, F. D. C., Dos Santos, L. S., & Storopoli, J. E. (2018). Strategic Leadership: Top Executives and their Effects on Organizations - A Critical Review of Finkelstein and Hambrick. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 17(4), 146-158. <https://doi.org/10.5585/ijsm.v17i4.2701>

Saiti, A., Abbott, I., & Middlewood, D. (2018). University governance: insights from England and Greece. *International Journal of Educational Management*, 32(3), 448-462. <https://doi.org/10.1108/IJEM-05-2016-0091>

TCU. (2020). Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. *Referencial Básico de Governança Organizacional*, p. 241. Retrieved from <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>

Trakman, L. (2008). Modelling University Governance. *Higher Education Quarterly*, 62(1-2), 63-83. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2008.00384.x>

Umanto, U., Wijaya, C., & Atmoko, A. W. (2016). Corporate Governance with the Institutional Theory Approach on Regional Development Banks in Indonesia. *Bisnis & Birokrasi Journal*, 22(2). <https://doi.org/10.20476/jbb.v22i2.5698>

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector* (2nd Editio). <https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781315817590>

Wiseman, R. M., Cuevas-Rodríguez, G., & Gomez-Mejia, L. R. (2012). Towards a Social Theory of Agency. *Journal of Management Studies*, 49(1), 202-222. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2011.01016.x>