

**GOVERNANÇA PÚBLICA E DECOLONIDADE: UMA PESQUISA-AÇÃO NA  
POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DO RIO DE  
JANEIRO**

**Cleia Maria Da Silva**

*Universidade Federal Rural Do Rio De Janeiro*

**Fernanda Filgueiras Sauerbronn**

*Universidade Federal Do Rio De Janeiro*

**Resumo**

Palavras-chave: Governança Pública. Decolonidade. Pesquisa-ação. Assistência Social.

**GOVERNANÇA PÚBLICA E DECOLONIDADE:  
UMA PESQUISA-AÇÃO NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO  
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

**Área Temática:** Contabilidade e Setor Público (CSP)

**1.1) PROBLEMA, OBJETIVOS E QUESTÃO DE PESQUISA**

A governança pública brasileira é pautada em princípios, diretrizes e mecanismos de gestão com foco no desempenho de resultados, alinhada a pressupostos neoliberais, enquanto a política pública da assistência social é voltada à operacionalização da política e ao fortalecimento dos direitos, em alinhamento a um projeto democratizante advindo da Constituição Federal de 1988. Entre esses dois projetos, existe uma dicotomia de caminhos que leva o gestor público ao dilema da “confluência perversa” (Dagnino, 2004).

Dagnino (2004, p. 142) reconhece que “a perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” na gestão do governo. Logo, entre os projetos surge uma disputa político-cultural no deslocamento de sentidos entre a noção de sociedade, participação, cidadania e democracia. A linguagem desses sentidos abriga significados aparentemente comuns, mas a confluência acaba obscurecendo os sentidos dessa linguagem ao esconder as distinções e as divergências pelo discurso comum (Dagnino, 2004).

Nesse sentido, este estudo compreende que a literatura de governança pública ainda apresenta alguns dilemas que necessitam de uma investigação empírica, como, por exemplo, o estudo de Stoker (2018), republicado após 20 anos (1998-2018) durante os períodos neoliberal e democratizante, e que aponta cinco proposições, descritas a seguir, capazes de oferecer uma série de aspectos a serem considerados na governança e que podem colaborar na solução dos conflitos vivenciados pelos gestores.

- 1) “Governança se refere a um conjunto de instituições e atores delineados a partir do governo, mas que também estão além dele;
- 2) Governança identifica a indefinição nos limites e responsabilidades para abordar questões sociais e econômicas.
- 3) Governança identifica a dependência de poder nas relações entre instituições envolvidas na ação coletiva.
- 4) A governança é sobre redes de atores autônomos autogovernadas.
- 5) A governança reconhece a capacidade de fazer as coisas que não dependam do poder do governo para comandar ou usar sua autoridade. Ela vê o governo como capaz de usar novas ferramentas e técnicas para orientar e guiar” (Stoker, 2018, p. 16).

Essas proposições, não excludentes entre si, demonstram, conforme itens 2 e 3, por exemplo, a dicotomia da confluência perversa enfrentada pelos gestores públicos para lidarem com as questões sociais e econômicas e com as fronteiras de responsabilidade que talvez passem ante a preocupação em “dar conta de si” e/ou “dar conta para os outros”.

Portanto, o problema de pesquisa passa pela compreensão de que os gestores públicos vivenciam uma realidade complexa entre ser um ator público ativo, propositivo ou ser um ator público gerencialista, atuando no papel do Estado. Logo, o problema formulado tem como pressuposto um recorte normativo que fundamenta essa confluência perversa:

- i) do princípio da governança pública da prestação de contas e responsabilidade, que consta no guia da política de governança de 2018, sendo considerado um tema atual no Brasil, inclusive das ciências contábeis do setor público;
- ii) do capítulo da organização e da gestão da estrutura da Assistência Social mencionado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e;

- iii) da criação do comitê de governança de políticas públicas para inovação no município, que não integrou a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SMASDH/RJ) no corpo de titulares e;

Assim, os indivíduos dentro da arena do setor público convivem com vários atores que têm distintas visões de mundo e, que podem acabar se colonizando (por imposições normativas que reproduzem ditames internacionais), como uma forma para solucionar os conflitos/dilemas da confluência perversa que vivenciam no seu cotidiano. Dessa forma, é pertinente uma crítica à simplificação da realidade local, cultural, política, organizacional, pluralista e individual, que, muitas vezes, pode ser atropelada pelo que venha a ocorrer de fato em uma organização pública brasileira. Essa crítica é ante prática dos grupos dominantes de interesses capitalistas, com influências dos Órgãos Internacionais que podem desconsiderar a realidade de tempo/espaço do contexto brasileiro. (Santos, Fonseca & Sauerbronn, 2014).

O objetivo geral deste projeto é problematizar os conhecimentos que coexistem e ampliar os que venham a ser viáveis e apropriados aos gestores públicos, acerca da governança pública no âmbito da SMASDH/RJ, diante de uma realidade local complexa.

Com o objetivo geral traçado, para prosseguir o estudo, faz-se necessário, inicialmente:

- ✓ Mapear e selecionar os gestores públicos que lidam com a governança pública na SMASDH/RJ, com a gestão a respeito da prestação de contas e responsabilidade;
- ✓ Entrar em campo e permitir que, com a pesquisa-ação, venha a emergir essa problematização e ampliação dos conhecimentos viáveis e apropriados, com os participantes, seja na proposição de seminários, grupos focais, entrevistas ou outras técnicas que possam surgir;
- ✓ Articular a proposição de problemas e a possível ampliação dos conhecimentos que lhes possam ser viáveis e apropriados, de forma a estabelecer uma relação de confiança para a participação da pesquisadora no campo;
- ✓ Analisar e produzir com os gestores locais conhecimentos próprios que caminhem no sentido de uma governança pública decolonial na assistência social.

Cabe destacar, que de acordo com o problema e o objetivo traçado, o presente estudo não será desenvolvido para responder uma questão de pesquisa, uma vez que a construção de um novo conhecimento estará pautada na metodologia da pesquisa-ação, com a utilização da teoria decolonial para ampliar e contribuir na literatura de governança pública.

## 1.2) RELEVÂNCIA DO ESTUDO

A relevância do presente estudo está em compreendê-lo como um projeto de *delinking*, que é um deslocamento das ideias e dos conhecimentos hegemônicos que foram naturalizados, e que possibilita a criação de um espaço para desvincular, ou seja, desnaturalizar conceitos diante uma realidade (Mignolo, 2007). Esse projeto, sob a ótica decolonial, pela possibilidade de acessar a ontologia individual dos participantes da pesquisa e reconhecer a voz local, na provocação aos atores quanto à possibilidade de problematização, ampliação na produção de um conhecimento que seja viável e apropriado à sua realidade (Mignolo, 2007).

Assim, é possível identificar um descolamento da teoria de governança, no sentido de observar os modelos teóricos que coexistem com a realidade, levando a refletir sobre: Que conhecimentos se têm aqui, e que conhecimento é viável e apropriado para essa realidade? Afinal, os modelos teóricos de governança coexistem de uma forma ou outra com a realidade da assistência social, e podem não estar implantados na organização. Dessa forma, a organização conseguirá obter um conhecimento sobre a realidade de gestão da assistência social, que os modelos teóricos de governança pública podem não alcançar em relação ao que é estabelecido pelos Órgãos Regulamentadores e Normativos.

Destaca-se ainda, que a relevância deste projeto não está em obter uma nova teoria normativa à luz dos modelos tradicionais de uma tese de doutorado; considera-se que a sua contribuição teórica está na possibilidade de fornecer para a teoria de governança uma

ampliação ao debate sobre os dilemas, confluência perversa, prestação de contas e responsabilidade; oportunizar, para a teoria de decolonialidade o acompanhamento empírico do processo de *delinking* em uma área de política pública; e representar, para a metodologia da pesquisa-ação uma inovação no campo das ciências contábeis. Além disso, espera-se deixar uma contribuição prática para a SMASDH/RJ, numa proposta de mudança e transformação de paradigma acerca do mundo e dos sistemas de mudança de governo, em termos de prestação de contas, responsabilidades, orçamento, prestação de serviços essenciais à garantia dos direitos humanos, estimativa do número de pessoas atendidas, do número de operadores contratados na rede de assistência social, ou seja, espera-se que esses termos surjam no campo da ação.

### 1.3) LIMITAÇÕES E DELIMITAÇÕES DO ESTUDO

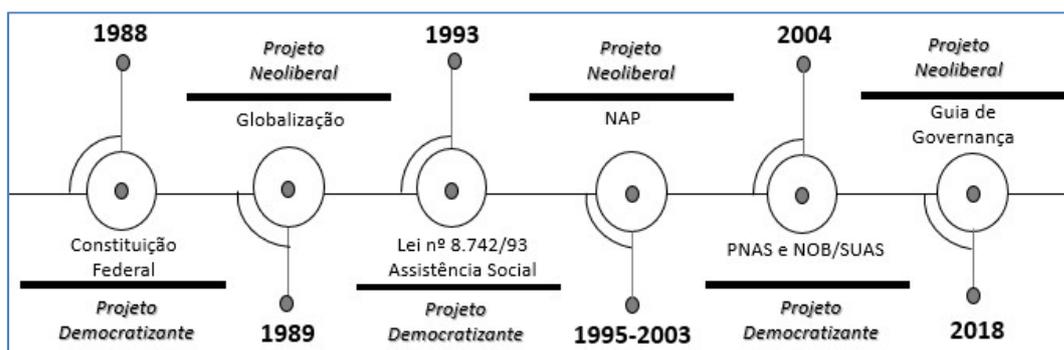
A pesquisa está delimitada no âmbito dos gestores públicos da SMASDH/RJ que lidam com a governança pública, essencialmente com o princípio da governança pública da prestação de contas e responsabilidade, como uma forma de diagnosticar os limites de responsabilidade para abordar as questões sociais e econômicas e, quais os conhecimentos que são utilizados e/ou necessários para a realidade do contexto local, ainda como uma ideia inicial de problema.

### 1.4) FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No Brasil, o termo governança na esfera pública surgiu após os efeitos da globalização com a adequação ao modelo neoliberal, produzido pelo Consenso de Washington, assinado pelo presidente Collor nos anos de 1989 (Dagnino, 2004), refletindo na formação de uma corrente constituída pela boa governança, o neoinstitucionalismo e o gerencialismo; que culminou com a implementação da Nova Administração Pública (NAP) durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Contudo, o marco regulatório da governança pública brasileira só foi estabelecido em 2017, por meio da publicação do Decreto nº 9.203, em 22 de novembro de 2017, que dispôs sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse decreto foi interpretado, para a sua segurança e estabilidade, em 2018, pelo guia de orientação da política de governança pública que estabelece alguns princípios de governança, tais como: i) capacidade de resposta; ii) integridade; iii) confiabilidade; iv) melhoria regulatória; v) prestação de contas e responsabilidade; e vi) transparência (Casa Civil da Presidência da República - CCPR, 2018).

Dessa forma, observa-se que tanto a implantação da organização e estrutura da Assistência Social, em 1993, quanto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS), em 2004, fortalece a dinâmica da construção democrática a partir da Constituição da República de 1988, marcada pelos movimentos sociais como um projeto democratizante (Dagnino, 2004). Ao mesmo tempo, ambas as regulamentações estabelecem aos gestores públicos da assistência social uma estrutura pautada na gestão, com a utilização de princípios e diretrizes que viabilizam a operacionalização da PNAS e da NOB/SUAS, já sob a influência da globalização e da NAP, como um projeto neoliberal (Andion, 2012; Dagnino, 2004). A Figura 1, a seguir, ilustra essa trajetória.

Figura 1 - Linha do tempo dos Projetos Democratizante e Neoliberal



Fonte: elaborada pela autora

Assim, é possível verificar (Figura 1) que esses dois projetos democratizante e neoliberal são descritos por Dagnino (2004) como contornos de uma “crise discursiva” que atravessa as experiências contemporâneas, resultando numa “confluência perversa”. Dagnino (2004) menciona, ainda, que a perversidade pode ser percebida por indivíduos envolvidos na arena das políticas públicas, que vivenciam a confluência entre os projetos democratizante e neoliberal, causando um dilema ao indivíduo no momento em que ele o percebe e passa a se questionar sobre “o seu próprio papel político: o que estamos fazendo aqui? que projeto estamos fortalecendo? não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia, que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?” (Dagnino, 2004, p. 143). Assim, pode-se identificar que um gestor público de uma política pública, como indivíduo, passa a se dar conta do seu próprio “eu” no papel de um ator político na atuação da expansão da cidadania e aprofundamento da democracia; como também de um ator gerencial, cercado por uma abordagem tecnicista marcada pelo projeto neoliberal, com o encolhimento do Estado e a transferência de responsabilidade e gestão à sociedade civil para a geração do resultado das políticas públicas (Dagnino, 2004; Messner, 2009).

No caso de o gestor público ter que dar conta de si mesmo, pode ocorrer a abertura de uma lacuna entre “quem sou eu” e o “meu discurso”, tratada por Messner (2009), no seu estudo baseado no trabalho de Judith Butler, como os limites da prestação de contas, que descreve: i) o “eu opaco” (não esclarece tudo que vivencia); ii) “eu exposto” (experimenta a responsabilização além da própria prática); e iii) “eu mediado” (realiza mediação das contas que não é de sua autoria). Faz sentido esse debate, uma vez que a prestação de contas e a responsabilidade, por parte dos gestores, estão elencadas como princípios de governança, além de serem compreendidas como instrumentos da organização e da gestão para a operacionalização da PNAS e da NOB/SUAS, já aqui descritos (CCPR, 2018).

Nessa direção, ao ter que gerir uma prestação de contas acerca de determinada política pública, o gestor público pode incorrer numa violação ética, traçada por Messner (2009) como algo muito difícil ou até mesmo impossível de ser realizado para o “eu responsável”, uma vez que essa prestação de contas pode se transformar em um “fardo” eticamente problematizado pelos discursos “estruturais”, pautados na propriedade técnica; e “pessoal” ao admitir riscos e falhas, exposição e invasividade. O gestor pela preocupação com a possível consequência da sua atuação, entre a “recompensa” que é dada pelos outros, ou a “culpa” que venha a carregar consigo, passa a ter um cuidado com a transparência e/ou responsabilidade em relação à prestação de contas para o “eu” ou para os “outros”. Nesse caso, o indivíduo, para se adequar ao modelo de poder global de capitalismo, pode acabar se colonizando às demandas por diferentes partes interessadas (Messner, 2009; Quijano, 2000).

A colonização do indivíduo é compreendida, no cenário atual global, pela sua atuação no nível básico como uma ação social comum, a partir das práticas de uma esfera central orientada em um valor comum mundial, sendo que essa colonização da pessoa pode ocorrer a partir de três elementos básicos, que afetam a sua vida no cotidiano: i) a colonialidade do poder; ii) capitalismo; e iii) eurocentrismo (Quijano, 2000). Diante da possibilidade de o indivíduo se colonizar para dar conta aos outros, o que provoca um afastamento do “eu responsável” (Messner, 2009), identifica-se, neste projeto de tese, a potencialidade do movimento decolonial para dar direcionamento ao “conceito racional de emancipação” (Mignolo, 2007, p. 458), que é capaz de conscientizar o indivíduo, por meio da mente, a agir para se afastar dos efeitos colonialistas.

O Decolonialismo é compreendido como uma conscientização e ação que levam ao desligamento das promessas da modernidade e das condições desumanas instaladas pelo colonialismo. Nesse sentido, considera-se aqui, neste estudo, a decolonialidade do “conhecimento” como uma sequência natural, em que: se o conhecimento do indivíduo pode ser colonizado, esse mesmo conhecimento pode ser decolonizado (Mignolo, 2007). Dessa

forma, a decolonialidade pode ser acessada por meio de um *delinking*, que é um deslocamento das ideias e dos conhecimentos hegemônicos que foram naturalizados, e que possibilita a criação de um espaço para desvincular, ou seja, desnaturalizar conceitos diante uma realidade. O *delinking* pode partir do “pensar e agir”, como, por exemplo, dos gestores públicos, na proposição de construir uma *proxy* na forma programática, visando desenvolver projetos dentro de uma organização pública, que caminhe na mesma direção por escolha dos atores e não por imposição de alguma classe dominante (Mignolo, 2007).

### 1.5) MÉTODO

A fim de tornar isso possível, optou-se por estruturar este estudo na metodologia da pesquisa-ação, por compreender que tanto a ação humana da pesquisadora, quanto a dos gestores públicos em uma atuação participante dentro do campo, pode proporcionar uma troca de conhecimento (pensamento) na junção da teoria-prática, que disponibilize e possibilite um movimento decolonial aos indivíduos, para uma realidade que seja apropriada e adequada à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SMASDH/RJ).

A pesquisa-ação é constituída de motivações conjuntas em busca de mudança e transformação da realidade vivenciada acerca da governança pública no âmbito da Secretaria, e visa a problematização e ampliação de novos saberes (Thiollent, 1986). Com essa constituição, busca-se proporcionar uma possível libertação e/ou transformação da realidade pela aplicação de diversas técnicas científicas, tais como possíveis: entrevistas, grupos focais, seminários, entre outras que possam emergir do campo até de forma “artesanal”.

### 1.6) CONTRIBUIÇÃO E IMPACTO ESPERADO

Espera-se, ao problematizar e ampliar os conhecimentos acerca do objeto geral deste estudo, além de deixar contribuições para a SMASDH/RJ, como uma realidade prática, abrir um debate acerca das teorias de governança e de decolonialidade; e da metodologia de pesquisa-ação para a sociedade acadêmica, de forma teórica. Os conhecimentos adquiridos aqui serão divulgados em eventos científicos, congressos e revistas, assim como serão levados para mesas de debates de grupos sociais, em busca de estreitar o relacionamento academia-sociedade.

### PRINCIPAIS REFERÊNCIAS:

- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cad. EBAPE.BR*, 10(1), artigo 1, Rio de Janeiro, Mar.
- Casa Civil da Presidência da República. (2018). *Guia da Política de Governança Pública*. 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-lanca-o-guia-da-politica-de-governanca-publica>>. Acesso em: 10 ago, 2019.
- Dagnino, E. (2004). Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: *La Cultura en las crisis latinoamericanas*. Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO): Buenos Aires.
- Messner, M. (2009). The limits of accountability. *Accounting, Organizations and Society*, (34), 918-938.
- Mignolo, W. D. (2007). Delinking: The rhetoric of modernity, the logic of coloniality and the grammar of de-coloniality. *Cultural Studies*, 21(2-3), 449-514.
- Quijano, A. (2000). Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America. *Nepantla: Views from South*, 1(3), 533-580.
- Santos, M. F. B., Fonseca, A. C. P. D., & Sauerbronn, F. F. (2014). Cultura Organizacional e Avanço do Management na Marinha do Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, 12(1), artigo 7, Rio de Janeiro, jan-mar.
- Stoker, G. (2018). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 68(227-228), 15-24.
- Thiollent, M. (1986). *Metodologia da Pesquisa-ação*. Cortez Autores Associados (2ª Ed.): São Paulo.