

A GOVERNANÇA CORPORATIVA APLICADA COMO ESTRATÉGIA NA GESTÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO



Revista
Desafios

Artigo Original
Original Article
Artículo Original

The applied corporate governance as a strategy in the management of the public debt

El gobierno corporativo aplicado como una estrategia en la gestión de la deuda pública

Carla Rocha de Jesus^{*1}, Antonio Carlos Estender¹

¹ Curso de Graduação em Administração, Universidade Guarulhos, Guarulhos, São Paulo, Brasil

Correspondência: Universidade Guarulhos, Administração. Praça Tereza Cristina 88, Centro – CEP: 07023070 - Guarulhos, SP - Brasil

Artigo recebido em 25/09/2017 aprovado em 20/03/2018 publicado em 31/03/2018.

RESUMO

O presente estudo visa compreender e discutir como as principais práticas da governança corporativa podem contribuir para uma melhor gestão do endividamento público. Realizado por meio de estudo de caso, com entrevistas de natureza qualitativa e exploratória. Este trabalho apresenta como principais resultados: a necessidade de fiscalização e maior transparência dos atos públicos, assim como, a capacitação por parte dos gestores governamentais. Para tanto, observa-se a necessidade de uma administração pública pautada em uma governança responsável, baseada na essência de boas práticas, bem como uma participação mais efetiva da sociedade civil nas políticas públicas.

Palavras-chave: Governança Corporativa; Endividamento Público; Administração Pública.

ABSTRACT

The present study aims to understand and discuss how the main corporate governance practices can contribute to a better management of the public debt. Accomplished through a case study with interviews of qualitative and exploratory nature, this work presents the main results, the need for supervision and greater transparency of public acts, as well as training on the part of the Government managers. To this end, the need for public administration based on responsible governance, based on the essence of good practices, as well as a more effective participation of civil society in public policies.

Keywords: Corporate Governance; Public Debt; Public Administration.

RESUMEN

El presente estudio pretende comprender y analizar cómo las prácticas de gobierno corporativo principal pueden contribuir a una mejor gestión de la deuda pública. Logra a través de un estudio de caso con entrevistas de carácter cualitativo y exploratorio, este trabajo presenta los principales resultados, la necesidad de supervisión y la transparencia de los actos públicos, así como capacitación de parte de la Jefes de gobierno. Para ello, la necesidad para la administración pública, basada sobre la gobernanza responsable, basado en la esencia de las buenas prácticas, así como una participación más efectiva de la sociedad civil en las políticas públicas.

Descriptores: Gobierno Corporativo; Deuda pública; Administración pública.

INTRODUÇÃO

Matias Pereira (2002); Eboli (2014) vêm analisando o objeto de pesquisa, conforme apontado na revisão de literatura, em seus diferentes níveis de entendimento e aplicação ao contexto organizacional. Pode-se encontrar na literatura definições para endividamento público, administração pública e governança corporativa, o que demanda a construção de um modelo teórico/empírico/gerencial que explicita como estes diferentes conceitos se articulam e podem contribuir para o entendimento de propostas para o desenvolvimento organizacional.

A necessidade de evidenciar e buscar soluções para a disfunção fiscal do setor público é constante no cenário brasileiro, frequentemente, este cenário apresenta o relacionamento desgastado entre Estado e Sociedade, onde, observa-se a dificuldade do Estado de entregar serviços eficientes e efetivos, e por outro se nota uma sociedade alheia às políticas públicas, que questiona onde estão empregados os recursos arrecadados através dos tributos, mas que não se apropria dos instrumentos de controle e de prestação de contas. Todavia, para que haja uma entrega de serviço de qualidade e uma participação efetiva da sociedade civil, é necessária a criação de mecanismos que possibilitem a participação do cidadão e a transparência dos atos públicos, possibilitando assim, a indispensável reconciliação da democracia participativa com a organização burocrática do Estado.

Diante do exposto, o presente estudo visa elucidar: como a governança corporativa pode influenciar a gestão do endividamento público? Por que aplicar a governança corporativa como estratégia na gestão do endividamento público? Quais os benefícios da aplicação da governança corporativa na gestão do endividamento público?. Considerando a

necessidade de maior eficiência no setor público com relação à utilização dos recursos, a governança corporativa surge como uma proposta para mitigar os distúrbios neste setor, uma vez que se observa a necessidade de uma maior fiscalização dos atos gerenciais, melhorias na capacitação administrativa dos gestores governamentais e uma divulgação mais ampla dos instrumentos de controle dos gastos públicos, para que assim, a transparência seja à base da administração pública.

Este estudo pretende contribuir para a elucidação de questões relacionadas ao objeto de pesquisa. Almeja-se preencher a lacuna empírica/gerencial identificada na relação entre Torres (2002) e Cruz (2013). Durante sua realização, constatou-se a necessidade de estudos relacionados ao objeto de pesquisa, para assim gerenciar as metas e objetivos definidos pela organização, desta forma é possível contribuir para a melhora do ambiente organizacional.

A administração pública brasileira tem apresentado grande deficiência em seu desempenho, em todos os seus setores é evidente a necessidade de aprimoramento da gestão, as atividades realizadas de forma inadequadas ou insatisfatórias geram consequências negativas, impactando no gerenciamento das contas públicas, o que afeta diretamente a entrega de serviços de qualidade a sociedade. Uma boa gestão pública precisa apresentar características como transparência, equidade, comportamento ético, sustentabilidade e engajamento dos stakeholders, para tanto, é indispensável uma governança voltada para a eficiência, economicidade e efetividade.

Os objetivos desta pesquisa são analisar a importância da aplicação da governança corporativa na administração pública; demonstrar como a

governança corporativa influencia na administração dos recursos públicos; discutir como as principais práticas da governança corporativa podem contribuir para uma melhor gestão do endividamento público; evidenciar os resultados da governança corporativa aplicados ao setor público; realizar levantamento das percepções dos stakeholders sobre a governança corporativa e sua aplicação na gestão do endividamento público; elaborar ações baseadas nas percepções das situações vivenciadas pelos stakeholders para o fomento de ações que possibilitem atingir os objetivos.

MATERIAIS E MÉTODOS

Auditoria Governamental Como Instrumento de Promoção da Melhoria Gerencial.

De acordo com o ILACIF (1977), a auditoria governamental tem por finalidade analisar o controle financeiro, avaliar a gestão administrativa e verificar se as metas estão sendo atingidas com eficiência, efetividade e economia, sempre orientada para o controle da administração pública; certamente, a auditoria é um método que almeja uma gestão de qualidade, e a falta dela é latente na gestão pública brasileira, onde a corrupção não é combatida e os envolvidos em escândalos de fraudes não sofrem nenhum tipo de sanção pública. Em contrapartida, observamos países como a Suécia que mitigam a corrupção através de uma fiscalização rígida, e que atribui a transparência dos atos dos governantes, o alto grau de instrução da população e a igualdade social, como os principais fatores para o sucesso do combate a corrupção no país.

Na visão de Jund (2007), a função da auditoria é verificar se as obrigações e atribuições de um determinado órgão estão sendo praticadas

adequadamente, prevenindo desvios e/ou prejuízos; portanto, a organização que adere a prática da auditoria tende a proporcionar um alto nível de melhoria no desempenho dificultando assim, qualquer prática contrária aos princípios da eficiência, economicidade e eficácia. O endividamento público está diretamente ligado a essas práticas, pois o mesmo só ocorre pelo fato de gastar mais do que se arrecada. Com o advento da auditoria seria possível prevenir o endividamento, uma vez que detectada previamente a possibilidade do déficit, traçar-se-ia um plano de contingência, evitando assim, que os serviços sociais prestados à população fossem afetados e o equilíbrio fiscal mantido.

Na concepção de Cook (1983), auditoria é uma análise ampla que visa verificar a conformidade das atividades executadas com vistas a alcançar os objetivos da organização; além de agregar valor e melhorar as operações de uma organização, a auditoria auxilia na aplicação de uma abordagem disciplinada que valoriza a eficácia do gerenciamento dos riscos e controle. O instrumento de controle é fundamental para uma organização identificar e implementar processos que assegurem a prevenção de perdas e o gerenciamento de riscos. Pioneiro no estudo e desenvolvimento de auditoria governamental, o Canadá mantém um sistema rígido onde todo ano o governo publica suas contas e o Gabinete Geral do Auditor certifica as conformidades das declarações financeiras, o que indica que estas são confiáveis.

Para Guzmán (1991), o governo não só deve ser econômico, eficiente e eficaz como deve ser capaz de demonstrá-lo, através da transparência e de boas práticas administrativas; assim sendo, a auditoria governamental contribui para a demonstração dos atos públicos. O que pode coibir o desequilíbrio fiscal e o endividamento público, uma vez que, os mesmos

ocorrem por falta de planejamento ou por atos ilícitos. A auditoria é uma importante ferramenta do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, através da correção de desvios, negligência ou omissão, além de antecipação as ocorrências, garantindo o alcance dos objetivos.

Na visão de Torres (2002), deve-se seguir o exemplo da Nova Zelândia que a princípio reforçou a prática da auditoria pública como forma de controle da gestão, e em seguida utilizou a auditoria como forma de avaliar a qualidade do serviço prestado; considerando, que a auditoria visa entre outros, fiscalizar as ações administrativas é necessário que se evidencie o papel fundamental do controle, para que se tenha uma melhor utilização dos recursos públicos, diminuindo disparidades, promovendo assim a cidadania plena. A fim de mensurar o nível de satisfação da população com relação aos serviços prestados.

Já Andrade e Rossetti (2004), afirmam que a *accountability* (prestação de contas) está fundamentada nas melhores práticas de auditoria; de maneira que, além de atestar a confiabilidade dos dados, a auditoria exerce a função de controlar os processos e procedimentos, mitigando possíveis fraudes e melhorando a eficácia dos gerenciamentos, isto é, auxilia a alta administração a ter uma visão ampla da organização e assim, poder reorganizar e direcionar suas estratégias para obter um melhor resultado. No setor público a auditoria tem por objetivo examinar e apurar as irregularidades na gestão de recursos públicos, além de apresentar subsídios para o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos.

Capacitação Administrativa e Formação Específica de Gestores Governamentais.

Schwartzman (1996) aponta, que para exercer atividades econômicas, sociais, culturais, entre outras é imprescindível ter uma vasta gama de conhecimento e informação; neste contexto, é coerente pensar que os gestores governamentais visando um melhor desempenho profissional devam ter uma qualificação adequada para potencializar os resultados de entrega de serviços à população. Pensando nisso, o Estado do Mato Grosso oferece cursos de qualificação a servidores que atuam à frente de projetos estratégicos do governo, objetivando cumprir o plano de ação estabelecido para o Estado.

Conforme Alecian e Foucher (2001), o gerenciamento envolve habilidades técnicas e relacionais; logo, a necessidade de capacitação e qualificação é necessária para melhorar a gestão nas esferas públicas, visto que esta engloba diversos elementos como: compreender o sistema político, a estrutura social do país, as relações entre governo e sociedade, seus órgãos e funções. Neste sentido, vale ressaltar o papel fundamental de ensino da Escola Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, que promove a capacitação de agentes públicos e da população, disseminando o conhecimento nas áreas políticas, culturais, socioeconômicas, ambientais e educacionais.

De acordo com ENAP (2015), a qualificação desenvolve uma visão especializada em diversos níveis da gestão, objetivando otimizar o desempenho dos gestores; portanto, o gerenciamento das competências, conhecimento e técnicas são imprescindíveis para um administrador no setor público. Entretanto, esta é uma prática que não figura a cultura brasileira, países que tem como pilares a educação de qualidade tem sua percepção de corrupção diminuída significativamente, ou seja, gestores mais capacitados tendem a aplicar estratégias

voltadas para a criação de valor público e foco nos resultados.

Já para Wandersman (2014), os gestores de políticas públicas necessitam de um processo de concepção do aperfeiçoamento contínuo de suas capacidades e de suas equipes, para que possam aplicar ferramentas avaliativas que auxiliem na construção de um planejamento adequado e de qualidade; todavia, tal concepção não permeia o atual formato de gestão do sistema de administração pública brasileiro. O endividamento público teria sua estatística reduzida de forma considerável, caso este processo fosse utilizado de forma concreta pelos gestores governamentais, visto que o mesmo apresenta enfoque no controle e planejamento, o que diminui riscos e problemas de desequilíbrio fiscal.

Para Capobianco et al (2013), a administração pública brasileira tem alto custo e baixa qualidade; certamente, é inquestionável a necessidade de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento do administrador público para que haja uma melhoria na entrega de serviços. Considerando que a falta de conhecimento técnico e específico têm efeitos negativos e prejudiciais a longo prazo, fica evidente a necessidade da capacitação do alto escalão da administração pública, para se obter uma gestão competente, que visa a qualidade dos resultados na entrega de serviços à sociedade.

Várias são as opções apontadas por pesquisadores para solucionar o problema da ineficiência da administração pública. Eboli (2004), acredita que a educação corporativa é um importante sistema para estabelecer uma conexão entre aprendizado e gestão do conhecimento, o que torna a organização mais competitiva e focada nos objetivos, por estar pautada nos princípios da parceria, sustentabilidade, conectividade, disponibilidade,

cidadania e competitividade, a educação corporativa desenvolve competências que somadas agregam valor público a organização.

A Transparência como Mecanismo de Controle dos Gastos Públicos.

Para Hage (2010), a transparência é um instrumento que auxilia a sociedade civil na supervisão dos atos da gestão pública; conseqüentemente, sem a transparência não há controle social. A falta de controle dá margem às práticas comprometedoras na empregabilidade dos recursos públicos, ocasionando em longo prazo em desequilíbrio fiscal. Em outras palavras, conhecer e entender a atuação do Estado é essencial para o cumprimento das leis e garantir a austeridade da política fiscal.

Segundo Slomski (2009), a transparência é uma relação comunicativa entre cidadãos e governo, pautada no desenvolvimento de mecanismos que visem reduzir o déficit informacional entre as partes; entretanto, para que ocorra este relacionamento é necessário que a população tenha uma participação ativa, exigindo cada vez mais mecanismos de aperfeiçoamento da transparência para que dessa forma se possa mitigar a corrupção, atos ilegais e fraudes. Como o caso da Dinamarca, que nos últimos cinco anos figura no topo do ranking dos países onde a percepção da corrupção é menos sentida, conforme indicador global da ONG Transparência Internacional, que avalia a corrupção no setor público de cada país.

Matias Pereira (2002), explica que a transparência é fundamental para a prevenção da corrupção, pois por meio do acesso à informação, a sociedade civil passa a ter o controle sobre o Estado; à medida que a população se apropria desse conceito, o seu poder de exercer a cidadania se potencializa e assim passa a ter consciência de seu papel na sociedade. Neste sentido, observa-se o caso da cidade

de Ribeirão Bonito, onde uma associação de amigos do bairro, causou comoção, ao mobilizar a população incentivando-a a lutar contra a corrupção, o que acarretou na época, na prisão do então prefeito.

Cruz (2013), explica que a informação governamental é toda a forma de documento expedida pela administração e seus gestores, e estes proporcionam o acesso a seu conteúdo; embora, os documentos nem sempre sejam de fácil entendimento, o que dificulta que um cidadão comum compreenda o seu real intuito. Assim sendo, cabe aos gestores públicos apresentarem os documentos de forma simples para que o cidadão o assimile e utilize a informação como uma ferramenta que combata o mau uso dos recursos públicos.

Na opinião de Brollo (2008), o monitoramento e a punição são mecanismos eficientes para combater a corrupção e controlar os gastos públicos; no entanto, apesar de existirem leis que fiscalizam estes atos ainda se sente no Brasil uma crescente percepção de impunidade. O déficit público ainda ocorre, por falta de punições mais severas, a falta de responsabilização pessoal do gestor também é um fato que contribui para aumentar essa percepção, uma vez que comprovada a infração a cidade é penalizada pelo ato infrator, perdendo financiamentos e sendo multada, todavia, o gestor que deveria prezar pela boa administração dos recursos, não responde por seus atos perante a lei o que o deixa livre para se candidatar em novas eleições.

Ramos e Schabbach (2012), opinam que, o uso de processos de avaliação proporciona a visibilidade e a transparência desejada à atuação do Estado; de maneira que possibilitam aos cidadãos a *accountability* desejada, agregando valor público ao Estado. O processo de avaliação proporciona uma maior participação da população. Nos Estados Unidos este processo culminou em um sistema de governo

aberto que possui como princípios a transparência, participação e colaboração, além de enfatizar a relevância da divulgação dos dados gerados no âmbito governamental. Este processo facilita a participação da sociedade na construção e discussão de políticas públicas, tornando o relacionamento Estado e sociedade saudável e bilateral.

Os autores da revisão de literatura atestam a necessidade de uma mudança no modelo de governança do sistema político-administrativo brasileiro, as opiniões convergem e se complementam, visto que é necessária uma administração mais transparente, voltada para a entrega de serviços de excelência, o que só pode acontecer através do aperfeiçoamento dos processos e comportamentos. As auditorias constantes e a capacitação dos gestores tornam-se ferramentas fundamentais para alcançar a eficiência e efetividade no setor público. Neste sentido, é que se nota a imprescindibilidade de se transferir para a esfera pública processos que considerem os valores e ética como base de suas ações. Um sistema que tem como referência este método é a governança corporativa, que utiliza de boas práticas da área privada para agregar valor aos serviços prestados à sociedade.

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum (Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, IBGC, 5ª edição/2015.)

A governança corporativa surgiu da necessidade, de se dar transparência e demonstrar a responsabilidade das organizações aos acionistas, visto que, estes não têm como comprovar a veracidade

das informações emitidas pelo administrador. Diante deste conflito, a governança corporativa cria mecanismos que incentivam, monitoram, controlam e garantem que o comportamento do administrador esteja ajustado às boas práticas da empresa. Pautada na transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa, a governança corporativa é uma ferramenta que se transferida para esfera pública, traria grandes benefícios, já que esta apresenta dificuldades em executar ações que entreguem serviços de excelência a sociedade. Matias, Pereira (2010:124) esclarece que, para praticar a boa governança, deve estar presente o fator “participação proativa de todos os atores envolvidos: dirigentes, políticos, órgãos de controle e, em especial, da sociedade organizada”.

Barret (2005), expõe que, para viabilizar bons resultados de governança no setor público é necessário liderança, integridade, compromisso, responsabilidade, integração e transparência; à medida que esses elementos são incorporados a organização, é promovida uma transformação cultural, onde o comprometimento é prioridade. Visando este comprometimento é que alguns estados têm adotado as normas de conduta da governança, assim como o estado de Minas Gerais, que criou o Comitê de Governança Corporativa, que atua junto às empresas estatais buscando uma melhora na eficiência, através do acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações com foco nos resultados.

Métodos

Este artigo apresenta como método o estudo de caso, o método observacional, empírico e a pesquisa bibliográfica, utilizando entrevista com os

stakeholders da organização. O estudo de caso como método que apresenta a melhor aderência aos objetivos e às questões norteadoras do trabalho. Tull; Hawkins (1976, p. 323) afirmam que "um estudo de caso se refere a uma análise intensiva de uma situação particular".

Como o descrito por Dooley (2002), ao buscar soluções para o assunto analisado, a investigação por estudo de caso permite ao pesquisador desenvolver, produzir, contestar, desafiar e explicar situações para compreender melhor os fenômenos individuais. Mariotto, Zanni e Salati (2014) consideram que, a investigação do estudo de caso permite ao leitor analisar se as condições da pesquisa são aplicáveis a sua realidade;

Para Quivy; Campenhoudt (1998), no método de observação é importante ressaltar que este implica um alto grau de subjetividade, uma vez que as pessoas se manifestam de acordo com suas vivências, histórico de valores e aspectos culturais. Utiliza-se este tipo de pesquisa empírica quando se quer conseguir informações e conhecimento referentes a um determinado problema do qual se busca comprová-lo, ou ainda, com a intenção de descobrir novos fenômenos, percepções ou as relações entre eles. O termo pesquisa empírica, concisamente, se define como: (1) o modo de fazer pesquisa por meio de um objeto localizado dentro de um recorte do espaço social. A pesquisa empírica está centrada na escolha de aspectos das relações entre sujeitos. (2) A pesquisa empírica lida com processos de interação e face-a-face, isto é, o pesquisador não pode elaborar a pesquisa em “laboratório” ou em uma biblioteca, isolada e apenas com livros a sua volta. Nesta modalidade da elaboração do conhecimento, o pesquisador precisa “ir ao campo”.

Foi realizada revisão de literatura de temas relativos ao endividamento e o desequilíbrio fiscal no setor da administração pública, a fim de obter um conhecimento mais aprofundado do assunto. A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida com base em material já elaborado (Gil, 2002); neste sentido, pesquisaram-se em livros, periódicos, artigos entre outros materiais. Esta etapa foi crucial, pois permitiu aos pesquisadores compreender o endividamento público e a governança corporativa, bem como identificar as melhorias no desenvolvimento de práticas adequadas no contexto da gestão pública. O conhecimento empírico é conceituado por Fachin (2003) como a resposta para ocorrências baseadas na vivência, experiência de erros e acertos, que não possuem fundamentação metodológica. Já Ramos; Ramos; Busnello (2005) acrescentam o conceito anterior a concepção do autor em que o conhecimento empírico é estabelecido pela experiência do outro da interação humana e social, na qual são explicitados conhecimentos implícitos individuais. Dentre as metodologias ao nosso alcance, os pesquisadores as agrupam em dois níveis: 1. Metodologias Qualitativas e Observação-participante. 2. Entrevistas não-estruturadas e/ou depoimentos. A pesquisa empírica implica em refletir acerca da relação que se estabelece entre o sujeito e o objeto da pesquisa.

Análise da Unidade

Localizada na Região Metropolitana de São Paulo, a cidade de Guarulhos conta com cerca de 1,3 milhões de habitantes, é o segundo maior município em população, detendo o 2º maior PIB do Estado e o 9º maior do país, conforme dados do IBGE.

Entretanto, a cidade enfrenta uma de suas maiores crises econômica, amargando dívidas em

vários setores. Em análise dos dados apresentados no portal da transparência, observa-se um déficit de mais de R\$ 1,3 bilhão, o que demonstra um desequilíbrio fiscal grave, que acarreta em grandes dificuldades em atender às demandas básicas da população, evidenciando a falta de investimentos em áreas sociais, tais como: saúde, segurança, educação e habitação. Todavia, o quadro de endividamento e déficit fiscal não é recente, há tempos os gestores municipais têm demonstrado através de atrasos nos salários de funcionários e da falta de pagamento aos prestadores de serviços, a dificuldade em manter o equilíbrio nas contas do município.

É possível observar em outros elementos do mesmo portal, discrepâncias com relação aos orçamentos. Neste ano (2016), entre janeiro e julho, pagamentos efetuados pela prefeitura a fornecedores e prestadores de serviços, demonstram um débito de R\$ 600 milhões, pois dos R\$ 2,2 bilhões contratados apenas R\$ 1,2 bilhão foram devidamente pagos, em contrapartida os prestadores de serviços executaram o equivalente a R\$ 1,6 bilhão. Seguindo essa linha de análise, nota-se que praticamente todos os orçamentos efetuados pelos gestores tiveram gastos maiores que os estimados. Para Alesina (1987), o endividamento é decorrente da ausência de capacidades administrativas apropriadas para a manutenção da performance fiscal dos estados e municípios. Ou seja, fica evidente que o endividamento da cidade, é consequência de problemas de ordem processual e também comportamental, uma vez que, evidencia falhas dos mecanismos de controle e planejamento, além de colocar em dúvida a capacidade administrativa do corpo diretivo da cidade.

Coleta e Análise de Dados

A análise das entrevistas foi feita de maneira empírica e interpretativa, por meio da utilização da

análise de conteúdo. Segundo (GUBRIUM; HOLSTEIN, 2000) esse tipo de pesquisa busca apontar os “comos”, e os “por quês” embasados nos discursos oriundos da análise das entrevistas levando-se em consideração as significações, procurando identificar as percepções dos stakeholders sobre o objeto de pesquisa. Um dos propósitos da utilização das entrevistas como método de coleta de dados na pesquisa qualitativa é explorar percepções, experiências, crenças e/ou motivações dos stakeholders sobre questões específicas no campo organizacional. É importante sublinhar que cada participante foi esclarecido sobre nossa intenção de pesquisa e decidiu participar voluntariamente da entrevista.

A análise foi feita em duas etapas: a) análise e compreensão das pesquisas bibliográficas e/ou documentais feitas sobre o objeto de pesquisa; b) análise e compreensão das entrevistas realizadas. Sabe-se que, desse modo, a metodologia qualitativa na pesquisa empírica, ao estabelecer relações face-a-face entre o “sujeito que pesquisa” com o “sujeito que é pesquisado”, permite vínculos de reflexão entre as partes envolvidas porque estão todos em presença, isto é, frente-a-frente e em diálogo.

As entrevistas foram transcritas e, em seguida, analisadas seguindo uma abordagem interpretativa, constituída por uma análise conjunta de todas as entrevistas, visando compreender as percepções gerais dos stakeholders. Foram feitas várias leituras para a seleção das unidades de significados (US) que respondem aos objetivos da pesquisa. Essas unidades foram posteriormente transcritas para uma linguagem mais apropriada para a pesquisa e agrupadas em categorias, as quais foram constituídas por convergências e divergências semânticas entre as categorias emergentes, formando assim novas interpretações (BRANDÃO, 2007). As

categorias representam o resultado de um processo de redução de dados, ou seja, de um esforço de síntese para a comunicação dos aspectos mais importantes dos achados (MORAES, 1999).

As entrevistas para esse trabalho foram realizadas individualmente no local de trabalho, com stakeholders de diferentes níveis hierárquicos. Estas foram realizadas entre os dias 20/08 e 30/11 do ano de 2016. Para se atingir os propósitos desse estudo buscou-se formular um roteiro de entrevistas. Os dados foram levantados e desenvolvidos a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livro e artigos científicos, para dar o devido suporte teórico-acadêmico ao estudo (DIEHL e TATIM, 2004). Efetuou-se a pesquisa de campo e entrevistas em profundidade, com questões semiestruturadas com 25 entrevistados da Prefeitura Municipal, atuantes na cidade de Guarulhos.

Segundo (Rynes; Gephart; 2004), um valor importante da pesquisa qualitativa é a descrição e compreensão das reais interações humanas, percepções, sentidos, e processos que constituem os cenários da vida organizacional. Os dados são coletados por meio de entrevistas, observações e/ou análise de documentos. O que é perguntado, o que é observado e quais documentos são relevantes, dependerá da revisão da literatura.

A coleta de dados se deu por meio de entrevista semiestruturada. Neste tipo de trabalho, o pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal, tendo abertura para incluir novas questões, se necessário, e análise de documentos, por meio das questões elaboradas buscou-se compreender e analisar a importância da transparência na gestão do endividamento público e contribuir para a percepção

dos motivos do endividamento público, a percepção dos stakeholders a respeito dos motivos do desequilíbrio fiscal e endividamento público.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados descritos a seguir foram baseados nas informações colhidas nas entrevistas e site da organização. Estas contribuíram para complementar o estudo. Os resultados visam responder, como a governança corporativa pode influenciar a gestão do endividamento público? Por que aplicar a governança corporativa como estratégia na gestão do endividamento público? Quais os

benefícios da aplicação da governança corporativa na gestão do endividamento público?

As discussões apresentadas buscam traduzir a interpretação do pesquisador, construída a partir da análise das respostas obtidas, bem como, os dados obtidos a partir da observação *in loco*. As informações foram trabalhadas de forma a apresentar as percepções dos stakeholders com a finalidade de elaborar ações que venham a contribuir para a percepção dos stakeholders a respeito dos motivos do endividamento público e desequilíbrio fiscal.

Quadro 1: Percepções acerca da governança corporativa aplicada como estratégia na gestão do endividamento público.

Entrevistados	Levantamento das dificuldades de implementação	Propostas
Gestores (6)	Para os gestores o desequilíbrio fiscal é evidente no dia a dia dos servidores, o endividamento, afeta diretamente as repartições públicas que cada vez mais têm que lidar com recursos escassos para cumprirem com suas atribuições, o que prejudica a qualidade do serviço prestado ao contribuinte. Na opinião dos gestores a governança corporativa se implantada pode agregar grande valor ao serviço público, visto que o seu princípio de transparência, faz das auditorias uma prática constante, o que promove mudanças relevantes como: a eliminação de desperdícios, a simplificação de tarefas, além de servir de ferramenta de apoio à gestão e transmitir informações aos administradores sobre o desenvolvimento das atividades executadas.	Auditoria governamental como instrumento de promoção da melhoria gerencial.
Professores (9)	Os professores têm sentido o endividamento público com mais intensidade nos últimos anos, pois têm visto seus direitos trabalhistas serem negados devido o desequilíbrio fiscal, acreditam que o motivo seria o despreparo dos governantes e a falta de planejamento na utilização dos recursos públicos; como resolução, avaliam que é necessária formação específica para se tornar um gestor público. Neste sentido, a governança corporativa atua como um canal de geração de valor, já que para ser bem executada exige uma ampliação do grau de profissionalização e formação continuada dos gestores, o que melhora a gestão dos riscos e torna as ações dos governantes mais estratégicas e planejadas.	Capacitação administrativa e formação específica de gestores governamentais.
Comunidade (8)	Os municípios entrevistados acreditam que o alto nível de endividamento da cidade, gera uma sensação de abandono, já que veem seus direitos por serviços sociais básicos não atendidos. Alguns acreditam que a população é carente de informação, por isso acaba deixando de fiscalizar e fazer valer	A transparência como mecanismos de controle dos gastos públicos.

	o seu poder de controle e decisão. Enquanto, que para outros o principal motivo do endividamento público é a corrupção, os desvios de verbas e as obras superfaturadas; em ambas as situações, a governança corporativa atua como um fortalecedor eficiente da gestão, já que tem por finalidade melhorar os processos e a integração entre os ramos hierárquicos e aumentar a participação de todos os envolvidos com organização.	
--	---	--

Fonte: Dados da pesquisa

As percepções dos entrevistados acerca da governança corporativa aplicada como estratégia na gestão do endividamento público demonstram o descontentamento dos grupos entrevistados em relação ao gerenciamento da cidade, tanto o grupo de gestores quanto o de professores acreditam que o motivo do endividamento é a falta de planejamento e capacitação, enquanto o grupo de integrantes da comunidade acredita ser a corrupção e a falta de informação os maiores responsáveis pelo endividamento.

As opiniões convergem em considerar a necessidade de reformulação do método de governança da cidade. Por se tratarem de problemas de ordem processual e comportamental, entende-se que poderia se evitar problemas administrativos tão severos através de controle, planejamento e atitudes de responsabilidade corporativa, isto é, de zelo pela viabilidade econômico-financeira da cidade. O comprometimento da imagem da gestão e sua inabilidade administrativa são fatores também convergentes entre os 3 grupos entrevistados, visto que a cidade se encontra em uma situação que remete ao abandono, a sensação de frustração e descrédito é evidente nas respostas de cada ator. Outro ponto levantado seria o da corrupção e atos ilícitos no geral. Para a maioria, a cidade encontra-se neste nível de endividamento devido à falta de transparência dos atos administrativos; para a população o fato de não ter conhecimento da real situação da cidade, leva o governo a tirar vantagem e se apropriar dos recursos

públicos através de desvios, licitações viciadas e apadrinhamentos de funcionários.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que os entrevistados acreditam que a transparência é imprescindível, o grupo formado por membros da comunidade divergem quanto à forma de apropriação da mesma, visto que a população não toma conhecimento das ferramentas de controle, o grupo julga necessário que se estabeleçam outras formas de obter a transparência. Cobranças mais efetivas sobre os vereadores seriam uma possibilidade, já que a responsabilidade de prezar pela cidade e representar os desejos e necessidades da população cabem a eles. As propostas de auditoria constantes, capacitação dos governantes (incluindo os vereadores), transparência e responsabilização são fatores que segundo os entrevistados podem mitigar os problemas do endividamento público, pois através de tais procedimentos, pode-se adquirir um padrão de controle, planejamento e uma maior conscientização tanto da população, quanto do corpo administrativo da cidade.

Em análise, é notório que as propostas podem obter resultados expressivos, todavia, é necessário que as utilize de forma conjunta, como um pacote de medidas, pois não se pode esperar que cada uma delas em separado ofereça resultados efetivos dado a complexidade do problema, que vai muito além de falhas processuais. Desta forma, é necessário conceituar e se inteirar de cada uma, para que se coloque em prática seus benefícios e sua viabilidade.

Na auditoria governamental encontra-se uma ferramenta importante na busca pela melhoria e na avaliação dos processos gerenciais, sua utilização embora não muito frequente no setor público, pode conferir grandes avanços na promoção da transparência administrativa. Segundo IBGC (2015), a auditoria auxilia no controle da qualidade de informações e procedimentos organizacionais lhes conferindo confiabilidade e legitimidade. Desta forma, destaca-se a importância dos resultados da auditoria para o controle social e de processos, melhoria dos serviços prestados, além de contribuir para a prevenção à corrupção.

A capacitação da alta administração pública é uma das principais características para se obter uma reforma na administração do setor público, melhores práticas voltadas para a implementação de políticas públicas acarretam em resultados efetivos que são traduzidos em entrega de um serviço de qualidade a sociedade. Segundo ENAP (2015), investir em capacitação no setor público é necessário ao exercício dos cargos, para que se desenvolvam competências e habilidades relacionadas às exigências para o ingresso na administração pública.

Quanto à apropriação da sociedade com relação às contas públicas, ainda se vê uma população desinformada, apesar da internet e do fácil acesso a informação, é notório que desconhece formas simples de assegurar seus direitos. Existem vários mecanismos para auxiliar a sociedade a ter conhecimento dos atos públicos, no entanto a população é abnegada por falta de uma divulgação ampla, que atinja todos os cidadãos. A Lei de Acesso a Informação de 2011, é um desses mecanismos, criada para auxiliar o cidadão na fiscalização e controle dos atos administrativos da gestão pública, no entanto, é uma ferramenta pouco conhecida e utilizada, visto que muitos não sabem de sua existência por isto deixam de ter o seu direito atendido. Cruz (2013) conceitua que uma sociedade

sem informação deixa de exercer controle sobre o Estado, por não ter condições de manter uma comunicação, se mantém distante e incapaz de discutir políticas e de participar do processo de tomada de decisão. Portanto, cabe ao governo prover uma maior divulgação de mecanismos que informem e estimulem uma comunicação entre sociedade e Estado.

De acordo com os dados constantes no quadro 1, observou-se que as percepções dos stakeholders que responderam o questionário acerca a governança corporativa aplicada como estratégia na gestão do endividamento público, convergem em destacar a necessidade de mudanças no sistema de gerenciamento da cidade. Observa-se que as propostas indicam resoluções para problemas comportamentais e processuais, para tanto foram apontadas ações de formação específica e continuada. Destaca-se também, que uma pequena parcela dos entrevistados diverge quanto à forma de fiscalização da transparência, muitos acreditam que deva existir uma maior promoção dos mecanismos de fiscalização dos atos administrativos, enquanto outra parcela acredita que uma cobrança maior junto aos vereadores seria a forma mais pontual de se conseguir uma fiscalização efetiva.

Nota-se que várias ações são necessárias para se alcançar um bom desempenho fiscal na cidade, para isso algumas situações devem ser eliminadas, elevadas, diminuídas e até mesmo criadas, visando uma gestão voltada para os resultados e melhoria contínua.

Portanto, para eliminar a má gestão do endividamento público é necessário implementar princípios de uma governança responsável no setor público, que combata assim a irresponsabilidade fiscal e a corrupção, o que pode ser feito através de uma gestão eficiente e consciente, que busca o real crescimento econômico da cidade. Para isso, todavia, são necessárias ações efetivas como avaliações periódicas que analisem a evolução e real situação da

administração e seus objetivos. Wandersman (2014) coloca que, os métodos avaliativos são considerados ferramentas importantes para nortear a concepção de políticas públicas e para aferir os resultados oferecidos à sociedade pelos governos que as apresenta.

Já para elevar a transparência, o controle, e obter uma gestão responsável somente é possível por meio de um aperfeiçoamento institucional e conscientização política por parte da sociedade, a participação é fundamental para elaborar espaços colaborativos da cidadania com relação às políticas públicas. A governança aberta é um processo que possibilita a discussão livre na sociedade a respeito do desempenho de governos e da qualidade das políticas públicas implementadas (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2016).

Diminuir os gastos públicos é prioridade para que a cidade volte a crescer, os desvios de recursos, cargos comissionados e licitações desnecessárias devem ser mitigados para que se obtenha novamente o controle fiscal das contas da cidade, isto é, cortar os gastos não obrigatórios e implementar uma gestão responsável, são prioridades para se restaurar o equilíbrio fiscal. Para Capobianco et al. (2013), quando se esgotam as possibilidades de um determinado modelo de gestão é necessário eliminar práticas já ultrapassadas e ineficientes, e buscar novos métodos que visem o melhoramento contínuo da gestão pública.

Criar mecanismos que estimulem o crescimento financeiro da cidade, fomentar uma maior divulgação dos mecanismos que promovem a transparência, leis mais rígidas para gestores que transgredirem as leis, a exigência de capacitação específica de gestores governamentais, são fatores que podem contribuir para o fortalecimento econômico da cidade. As universidades corporativas são uma opção para a disseminação do conhecimento, na área pública, através da melhoria nas competências profissionais

dos servidores e gestores. Segundo Eboli (2014), às universidades corporativas, possibilitam relacionar o desenvolvimento de competências humanas e a competitividade empresarial.

Para a efetivação do plano de ação elaborado acima, destaca-se a importância da governança corporativa. Baseada em uma proposta que visa a melhoria da gestão administrativa do setor público, as práticas da governança corporativa seriam uma solução eficiente, para o problema da má gestão do endividamento público e desequilíbrio fiscal na cidade de Guarulhos, uma vez que a governança corporativa busca a excelência através da eficiência, eficácia e efetividade. Pautada, em princípios e valores essenciais para uma boa administração, a governança corporativa, está estabelecida sobre os pilares da transparência, equidade, responsabilidade e prestação de contas, juntos esses fatores congregam uma administração justa, equilibrada e com foco nos resultados, ou seja, a administração pública estaria voltada para uma prestação de serviços de qualidade e excelência, que cumpre com o papel de entregar a sociedade o que a Constituição lhe assegura.

Entretanto, para que ocorra a implementação da governança corporativa é necessária uma mudança na cultura organizacional, é preciso um comprometimento efetivo de todos os níveis da gestão. Para auxiliar neste processo, utiliza-se o programa de *compliance* (conformidade), um sistema da governança corporativa que visa prevenir, detectar e corrigir atitudes contrárias aos princípios da ética e integridade da organização. Mecanismos de controle, treinamento, recursos tecnológicos, canais de denúncias, monitoramento de irregularidades, entre outros, são fundamentais para mitigar os riscos e combater atos ilícitos, o que melhora a imagem da organização agregando assim, valor perante a sociedade.

A despeito das limitações da pesquisa, a primeira delas está relacionada à amostra analisada e seu caráter não probabilístico que impedem que os resultados gerados por essa pesquisa sejam generalizados para todo o segmento ou para todas as empresas e, a segunda, por se tratar de um caso único, não possibilita a comparação com outras empresas, a fim de identificar as convergências e divergências existentes.

CONCLUSÃO

O estudo atingiu seus objetivos respondendo à questão problema, além de contribuir com a literatura referente à aplicação das ações da governança corporativa. O objetivo deste trabalho foi de apresentar e discutir como as principais práticas da governança corporativa podem contribuir para uma melhor gestão do endividamento público. Conclui-se que as práticas do conjunto de ações da governança agregam grande valor a organização, através de seu sistema formalizado, com regras e controles eficientes, que promovem a melhoria dos processos e da imagem institucional perante seus stakeholders.

Neste contexto, Ramos e Martinez (2006), citam que a governança corporativa pode trazer muitos benefícios em uma visão mais ampla da organização, pois cria mecanismos de planejamento e aprimoramento, que garantem a credibilidade e respeito administrativo, amplia o controle e estabilidade, diminui os riscos e otimiza a estrutura e os processos, o que acarreta no gerenciamento eficiente das contas públicas.

Diante do exposto as implicações mais relevantes são de natureza empírico/gerencial, pois durante a realização da pesquisa constatou-se a necessidade de investimento e planejamento que são eixos empíricos e gerenciais mais condizentes com as

necessidades expressas da organização no atual contexto da empresa. (FLEURY; FLEURY, 2001).

Como sugestão de estudos futuros, é necessário ampliar a amostra para outras revisões de literatura, ampliar o período de tempo para possibilitar uma visão mais abrangente do emprego dos métodos de pesquisa, podendo apresentar contribuições significativas como, por exemplo, permitir novas contribuições metodológicas na área e ampliar a análise dos resultados e, por fim, a realização de futuras pesquisas ligando o objeto de pesquisa a governança com as escolhas metodológicas que se mostrariam relevantes no sentido de verificar tendências e oportunidades de pesquisa, para que os profissionais e gestores da área tenham mais clareza sobre o tema.

Todos os autores declararam não haver qualquer potencial conflito de interesses referente a este artigo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ALESINA, A. **Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game**. Quarterly Journal of Economics, 1987.

ALECIAN, S.; FOUCHER, D. **Guia de Gerenciamento no Setor Público**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

BRANDÃO, C. R. **Reflexões sobre como fazer trabalho de campo**. Sociedade e Cultura. v. 10, n. 1: p. 11-27, jan. /jun. 2007.

BROLLO, F. **Who Is Punishing Corrupt Politicians – Voters or the Central Government? Evidence from the Brazilian Anti-Corruption Program**, IGIER (Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research) Working Paper, 2008.

BURGESS, P.W.; SIMONS, J.S. **Theories of frontal lobe executive function: clinical applications**. In: HALLIGAN, P.W.; WADE, D.T. Effectiveness of rehabilitation for cognitive deficits. Oxford: Oxford University, 2005.

- CAPOBIANGO, R. P. et al. **Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica**. Rege, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013.
- COOK, J. W. ; WINKLE, G. M. **Auditoria: filosofia e técnica**. São Paulo: Saraiva. 1983.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação** 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- CRUZ, E. B. **O direito à informação governamental: questões acerca da positividade e legitimação de um direito fundamental**. In: Liinc em Revista. Rio de Janeiro: v.9, bn.2, p. 370-382, novembro 2013.
- DIEHL, A. TATIM, A. et al, **Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas; Métodos e Técnicas**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.
- DOOLEY, L. M. **Case Study Research and Theory Building**. Advances in Developing Human Resources, 2002.
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Disponível: (<http://www.enap.gov.br>). Acesso em: 23.11.2015.
- EASTERBY-SMITH, M. et al, **Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem**. São Paulo: Atlas, 2001.
- EBOLI, M. **Educação corporativa no Brasil: mitos e verdades**. São Paulo: Editora Gente, 2004.
- EBOLI, M. **Fundamentos, princípios e práticas da educação corporativa**. In: Marisa Eboli. (Org.). Educação Corporativa: Muitos Olhares. 1ed.São Paulo: Cristiane, 2014.
- GIL, A.C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª ed. Atlas. São Paulo, Brasil. 2002.
- GUZMÁN, M. D. **A auditoria compreensiva: um moderno concepto en la auditoria**. México: 1991.
- FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FERRAZ, C; FINAN, F; MOREIRA, D. B. **corrupting learning: evidence from missing federal education funds in Brazil**. Journal of Public Economics, v. 96, n. 9/10, p. 712-726, 2012.
- FILGUEIRAS, F; QUEIROZ, L. **Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada**. Enap, Brasília, Cadernos 47, p. 100, 2016.
- FLEURY CAIXETA - FILHO, J. V. e MARTINS, R. S. **Gestão Logística do Transporte de Cargas**, São Paulo: Atlas, 2001.
- QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998.
- GUBRIUM, J. F.; HOLSTEIN. **Analyzing Interpretative Practice**. In: DENZIN, N. K.; 2000
- HAGE, J. **O governo Lula e o combate à corrupção**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.
- IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores Práticas /corporativas**. 5º Ed. 20015.
- ILACIF, Instituto Latino-americano de Ciências Fiscalizadoras. **Políticas operativas y Técnicas**. Ecuador: Quito, 1977.
- JUND, S. **Administração financeira e orçamentária**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2007.
- KAUFMANN, J. **A entrevista compreensiva: um guia para pesquisa de campo**. Petrópolis: Vozes; 2013.
- MARIOTTO, L. F.; ZANNI, P .P.; SALATI, G. H. **What is the use of a single-case study in management research?**. Revista de Administração de Empresas – RAE, São Paulo, v. 54, p.358-369, 2014.
- MATIAS, PEREIRA, J. **Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil**. In: Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, 7., 2002, Brasília. Anais... Lisboa: Clad, 2002.
- MATIAS, PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.
- MATIAS, PEREIRA, J. **A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro**. APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010.
- MINAYO, M. C. **Ciência, técnica e arte: o desafio da Pesquisa Social**. In: _____. (Org.) Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORAES, R. **Análise de conteúdo**. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NÓBREGA, M. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

RAMOS, G. M.; MARTINEZ, A. L. **Governança Corporativa**. Revista Contemporânea em Contabilidade, p. 143, 2006.

RAMOS, P.; RAMOS, M. M.; BUSNELLO, S. J. **Manual prático de metodologia da pesquisa: artigo, resenha, projeto, TCC, monografia, dissertação e tese**. 2005.

RYNES, S., GEPHART, R. P., JR. **From the editors: qualitative research and the Academy of Management Journal**. Academy of Management Journal, 47 (4), 454-461. 2004.

SCHWARTZMAN, S. **América Latina – Universidades en Transición**. Washington: Organización de los Estados Americanos, 1996.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2009.

TORRES, L. **La Auditoría operativa un instrumento para la mejora de la nueva gestión pública**. Revista AECA, no 61, Set./Dez., 2002.

TULL, D. S.; HAWKINS, D. I. **Marketing Research, Meaning, Measurement and Method**. Macmillan Publishing Co, Inc. London, 1976.

Wandersman, A. **Getting to outcomes: an evaluation capacity building example of rationale, science, and practice**. American Journal of Evaluation, Berkeley, , v. 35, n. 1, 2014.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.