



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A DISTÂNCIA**

ANGELA MARIA FERNANDES LEAL

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: um desafio para o exercício da
democracia participativa nos municípios de pequeno porte.**

**CAMPINA GRANDE
2014**

ANGELA MARIA FERNANDES LEAL

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: um desafio para o exercício da
democracia participativa nos municípios de pequeno porte**

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC
apresentado ao Curso de Administração
Pública, modalidade de ensino a
distância, da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito à obtenção do
título de Bacharel em Administração
Pública, Linha de Formação Específica
(LFE) III - Gestão Municipal, semestre
2014.2.

Orientadora: Prof^a. Simone Costa Silva

**CAMPINA GRANDE - PB
2014**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

L433t Leal, Angela Maria Fernandes

Transparência na gestão pública [manuscrito] : um desafio para o exercício da democracia participativa nos municípios de pequeno porte. / Angela Maria Fernandes Leal. - 2014.
29 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública EAD) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância, 2014.

"Orientação: Prof^o. Simone Costa Silva, Secretária de Educação à Distância".

1.Gestão Pública. 2. Transparência. 3. Bens Públicos. 4. Participação Social. I. Título.

21. ed. CDD 352.3

ANGELA MARIA FERNANDES LEAL

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: um desafio para o exercício da
democracia participativa nos municípios de pequeno porte.**

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC
apresentado ao Curso de Administração
Pública, modalidade de ensino a distância,
da Universidade Estadual da Paraíba,
como requisito à obtenção do título de
Bacharel em Administração Pública, Linha
de Formação Específica (LFE) III - Gestão
Municipal, semestre 2014.2.

Aprovada em: 06/12/2014.

BANCA EXAMINADORA



Prof^ª. Ma. Simone Costa Silva
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Dra. Suênya Freire de Monte Santos
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Me. Fernanda Mirelle de Almeida Silva
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Dedico a Deus grande fonte de força e inspiração, aos meus pais, em especial minha mãe (*in memoriam*), que sempre acreditou na minha capacidade e determinação, aos meus amigos e familiares, sempre orgulhosos por esta conquista, apoiando-me e incentivando-me a caminhar em busca dos meus sonhos em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a **Deus**, razão da existência, pela graça da vida e concretização deste sonho;

Aos **meus pais** pelo amor incondicional, a minha mãe (*in memoriam*), que partiu deixando muita saudade e lindas memórias de toda sua alegria, e que embora fisicamente ausente, sentia sua presença ao meu lado, dando-me força;

A minha **irmã Maridalva** pelo amor, apoio, e parceria;

Ao meu querido sobrinho **Diego Max**, pelo carinho que me fez aliviar a pressão no decorrer deste trabalho;

Aos meus **amigos** pelo incentivo, para que eu pudesse realizar esse sonho sem fraquejar - em especial as companheiras de curso **Antônia Gomes e Mirian de Lira** que se tornaram grandes amigas, um verdadeiro presente deste curso;

A minha tutora é **Alanna Giselly**, pela presença constante e suporte, tao valioso durante toda jornada.

A orientadora **Simone Costa Silva** pelos conhecimentos compartilhados, pelas leituras sugeridas ao longo dessa orientação, pela dedicação e paciência;

A coordenadora **Jacqueline Echeverría** do curso de especialização, por seu empenho e aos tutores e funcionários da **UEPB**, pela presteza e atendimento quando nos foi necessário.

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO. | 11 |
| 1.1 | DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS... | 12 |
| 1.1.1 | Objetivo geral | 12 |
| 1.1.2 | Objetivos específicos. | 12 |
| 2 | REVISÃO DE LITERATURA | 13 |
| 2.1 | GESTÃO PÚBLICA | 13 |
| 2.2 | TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: algumas reflexões | 16 |
| 2.2 | MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA | 18 |
| 3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 21 |
| 3.1 | ANÁLISE DOS RESULTADOS -transparência na gestão pública: um desafio para o exercício da democracia participativa nos municípios de pequeno porte | 22 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS. | 27 |
| | REFERÊNCIAS | 29 |



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
CURSO DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA
MODALIDADE A DISTÂNCIA



Trabalho de Conclusão de Curso - TCC

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: um desafio para o exercício da
democracia participativa nos municípios de pequeno porte**

Angela Maria Fernandes Leal

Graduanda do Curso de Administração Pública - UEPB

Simone Costa Silva

Professora Mestre e Administração e Professora EAD Campus VII - UEPB

RESUMO

Este estudo que traz como objetivo principal compreender como o princípio da transparência contribui para o exercício da democracia participativa na gestão pública de municípios de pequeno porte. Assim, o mesmo se configura como pesquisa exploratória, de natureza qualitativa e de perfil bibliográfico, tendo por base à afirmação de relações entre as literaturas que discorrem a respeito da transparência na administração pública e suas implicações para a gestão administrativa de bens públicos, sem a presunção de esgotar o assunto. Assim chegou-se a conclusão de que, ao utilizar-se da transparência, torna-se fomentadas atividades de discussão e deliberação que constituem o controle social em suas diversas formas. A viabilização de informações acessíveis, inteligíveis e confiáveis ao cidadão é fundamental para o início de atividades de controle e participação social. A transparência, portanto, se traduz no verdadeiro instrumento dinamizador e multiplicador da participação social em todos os âmbitos de gestão das políticas públicas, pertinentes e de acordo com cada necessidade e realidade dos cidadãos.

Palavras-chave: Gestão Pública. Transparência. Bens públicos. Participação social.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, o termo transparência no âmbito da administração pública tem se tornado cerne de discussões com bastante frequência em quase todos os segmentos sociais. Com o advento da Lei Complementar nº101/2000 a

transparência dos atos e das contas da administração pública torna-se uma questão de relevância social. Na verdade a transparência da gestão pública remonta há meio século, com a implementação da administração pública gerencial na Inglaterra. Porém, “somente na última década do século XX esse conceito ganhou expressão social, passando a integrar a agenda governamental” (HEALD, 2003, p. 723).

Assim, no que compete aos atos públicos, a questão da transparência definida como uma ferramenta de gestão, caracterizada por atividades realizadas pelos gestores públicos, de tal forma que a sociedade possa ter acesso às informações e compreensão daquilo que os líderes governamentais têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado, como ressalta Cruz *et al* (2009).

Nesse sentido, a preocupação com a transparência na gestão pública tem se evidenciado também nas prefeituras de pequeno porte, numa tentativa de se acompanhar, mais de perto a elaboração, execução e prestação de contas, principalmente dos recursos orçamentários que perfazem o quadro administrativo municipal.

Diante dos pressupostos e fazendo jus as novas tendências no âmbito da gestão democrática e participativa convém conduzir o presente estudo a partir do seguinte questionamento: **Como o princípio da transparência contribui para o exercício da democracia participativa na gestão pública de municípios de pequeno porte?**

Nesse contexto, o estudo em pauta se justifica quando se compreende que a administração pública deve exercer o princípio da transparência, uma vez que esta possibilita um efetivo controle das atividades administrativas, respeitando, por conseguinte, o princípio democrático. Nesses termos, a transparência na gestão pública se apresenta como instrumento essencial para a efetivação do controle social e, ao mesmo tempo, se evita atos indevidos e arbitrários por parte dos governantes e dos administradores públicos.

Partindo dessa premissa, todo embasamento teórico se dará a partir da percepção de alguns autores, a exemplo de Maia (2010), Evangelista (2010), Cruz (2012) Lima (2006) e Junquillo (2010). Nessa ótica, o mesmo segue uma linha de estudo que favoreçam a compreensão do tema.

2 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral:

- Compreender como o princípio da transparência contribui para o exercício da democracia participativa na gestão pública de municípios de pequeno porte.

2.2 Específicos:

- Verificar a relação entre o modo gerencial transparente e o exercício do controle social;
- Apontar como ocorre a participação popular no controle e fiscalização dos atos do poder público.
- Descrever as ferramentas empregadas para o exercício da transparência no contexto estudado;

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 GESTÃO PÚBLICA

O termo Gestão Pública, numa visão holística, se remete a uma estrutura organizacional voltada ao desenvolvimento de políticas públicas, no âmbito local. Ao mesmo tempo, faz-se necessário situar o termo à modernização, eficiência, eficácia e efetividade nas ações empregadas, tendo como norte a qualidade e excelência na prestação de serviços à população.

Já num prisma teórico conceitual de mais profundidade, considera-se Gestão ou Administração Pública uma organização burocrática estatal, com poderes que possibilitam a definição de leis, sendo dirigida por um governo, dotada de um corpo burocrático e de uma força pública. Ou seja, o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral. Nesta linha reflexiva, reportando-se ao termo

transparência, entende-se por esta, algo que se deixa transparecer, mostrar-se, de forma que todos possam visualizar (JUNQUILHO, 2010).

Santos, (2006), de modo direto e resumido, conceitua Gestão Pública como o conjunto das funções de gerência pública sob a responsabilidade e um governo. Enquanto que Lima (2006) refere que Gestão de modo geral condiz *acapacidade de “fazer o que precisa ser feito”*. Assim sendo, os autores acima referidos situam Gestão Pública a uma organização envolta com a habilidade de se administrar “bem” as ações, os recursos e resultados de políticas públicas voltadas para o atendimento das demandas sociais.

Gestão ou Administração Pública, na visão de Reed (1997 *apud* JUNQUILHO, 2001), destaca que, para uma compreensão geral do termo, se faz necessário situá-lo em três grandes grupos:

- **Grupo 1 - Administração enquanto técnica** – que se refere a um conjunto conceitual de técnicas de como administrar. Ou seja, uma variedade de abordagens cuja preocupação é apresentar a Administração como um instrumento tecnológico neutro e objetivo. Ou, ainda, como ensinamentos baseados em modelos prontos para serem aplicados, em busca dos melhores resultados coletivos, preestabelecidos e não atingíveis sem sua aplicação nas organizações, tanto públicas como privadas. Nessa perspectiva, é possível encaminhar uma gestão com estruturas formalizadas de sistemas de controle capazes de garantir eficiência sobre a coordenação das ações humanas.

- **Grupo 2 - Perspectiva da política nas organizações** – traz como principal fator a contraposição ao tecnicismo do grupo anterior, esses estudos dão ênfase à política, ou seja, à questão dos conflitos de interesse entre grupos nas organizações caracterizando os ambientes intra e Inter organizacionais como dotados de grandes incertezas. Os pressupostos de base são construídos a partir da noção de que as organizações são palcos de conflitos entre grupos ou coalizões que disputam, entre si, processos de escolha decisória apoiando-se, para a resolução desses conflitos, no exercício de relações de poder. A organização é tomada como uma “arena” de disputas de grupos dotados de interesses divergentes em busca do controle das decisões. As estruturas e os processos organizacionais deixam de representar o aspecto predominante e dão lugar aos conflitos interpessoais e às suas dinâmicas contínuas de negociações, a partir de interesses distintos dos membros organizacionais, em busca do alcance de resultados. Logo, por meio de processos

de negociação entre interesses políticos divergentes, os conflitos são instaurados e resolvidos, bem como as estruturas organizacionais são modeladas e até mesmo transformadas.

- **Grupo 3 - As organizações a partir de uma perspectiva crítica** – aqui se identifica como uma oposição aos outros dois grupos, na medida em que descarta a Administração tanto como um instrumento técnico, quanto como um espaço de disputa entre grupos e pessoas no interior das organizações. Assim, na perspectiva crítica, a Gestão Pública, influenciada pela obra de Karl Marx e aplicada aos estudos organizacionais, é vista como mecanismo de controle social a serviço dos interesses maiores de proprietários de organizações e de outros bens privados na sociedade. Assim, ao invés de uma técnica neutra, esta se apresenta como uma ferramenta que possibilita a garantia dos lucros do capitalista, bem como de controle da ação dos trabalhadores nas organizações. Isto porque, em uma sociedade dividida em classes sociais antagônicas – capitalistas e trabalhadores –, que estão sempre em conflito – capital e trabalho –, emerge o papel da Administração como fornecedora de instrumental ideológico para garantir as relações de poder. Ou seja, possibilitar que os capitalistas possam exercer o controle sobre os trabalhadores e alcançar os resultados desejados nas organizações.

Nesta linha de pensamento, situa-se a Gestão Pública num tripé de técnica, conflitos entre grupos e pessoas inter e intraorganizacionais e conflitos mais amplos de uma organização social como uma relação intrínseca ao cotidiano do gestor. Esse entendimento se torna imperativo quando os desafios atuais, que permeiam a Gestão Pública, exigem de cada gestor, na ordem do dia, uma atuação pautada no agir a partir de uma visão ampla e consciente das necessidades sociais que se apresenta em cada realidade.

Sobre o agir ou o se posicionar diante da administração pública, Silva (2007), classifica a atuação do gestor em três atos importantes: atos de governo - que se situam na órbita política; atos de administração - atividade neutra, vinculada à lei; e atos de gestão, que compreendem os parâmetros básicos de: tradução da missão, realização de planejamento e controle, administração de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros, inserção de cada unidade organizacional no foco da organização e tomada de decisão diante de conflitos internos e externos.

Nesses aspectos, compreende-se a importância do perfil e posicionamento do gestor público para que se conceba uma gestão pública voltada para o interesse

público, a partir de um exercício eficiente junto às políticas e normas administrativas, em prol do bem comum.

Nesse enfoque, é fundamental ainda ressaltar que a Gestão Pública, no prisma da qualidade na prestação de serviços aos seus cidadãos, precisa estar em consonância com as inovações, se reportando a um aparato de técnicas e novas iniciativas, conforme a realidade em que se insere, com o fim de melhorar as condições econômicas e sociais da população. Neste sentido, Garde (2001, apud Marques, 2003), lembra que, numa sintonia com o novo, a Gestão Pública deve estar apta a:

Renovar e inovar o funcionamento da Administração, incorporando técnicas do setor privado, adaptadas às suas características próprias, assim como desenvolver novas iniciativas para o logro da eficiência econômica e a eficácia social, subjaz nela a filosofia de que a administração pública oferece oportunidades singulares, para melhorar as condições econômicas e sociais dos povos. (GARDE, 2001 *apud* MARQUES, 2003, p. 221).

Assim sendo, a Gestão Pública, incorporando o tripé de gestão, se reporta ao ato de administrar os serviços públicos, governando-os e executando-os de acordo com as demandas sociais, respeitando normas e objetivando resultados positivos de políticas públicas, a partir de uma atuação pautada na ética, moral, eficácia e eficiência sobre os bens públicos.

2.2 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: algumas reflexões

Tendo como cenário a globalização, considera-se que a democratização e a participação popular nas atividades governamentais são questões bastante discutidas e analisadas pelos diversos segmentos sociais, atualmente. Nessa linha, a Gestão Pública se depara com novas tendências, que perfazem uma nova caricatura do modo de governar e/ou gerenciar o patrimônio público.

Assim, fazendo a relação da Administração Pública com a Transparência, mais especificamente, Transparência na Gestão Pública, considera-se que os termos de que se trata condiz ao estudo da administração do patrimônio público de forma clara, mostrada, na íntegra, como as “coisas” acontecem, de fato. Numa

prática onde todos tenham uma visão do “que acontece”. Nesses termos, Evangelista (2010, p. 7) ressalta que,

Em função da transparência que deve permear a gestão pública, [...] os gestores públicos nacionais devem informar à sociedade sobre os resultados de suas ações em prol da própria sociedade. Somam-se a esses fatores as demandas do mundo globalizado que exigem em quantidade e qualidade informações cada vez mais sofisticadas e precisas sobre as atividades governamentais e os resultados sociais e econômicos alcançados, como fruto da crescente influência do Brasil na ordem mundial.

Nesse contexto, entende-se que a todos os segmentos sociais estão incutidas responsabilidades para conhecer, refletir, controlar, avaliar e reprogramar, as ações gerenciais dos atos administrativos públicos, além de estar contribuindo para o aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade.

Esse fator se torna possível quando à sociedade são consentidas informações confiáveis e transparentes, de como agem os governantes diante da possibilidade de ter nas mãos o poder de governar. Vale a ressalva que o conhecimento dos atos administrativos, através do princípio da Transparência na Gestão, favorece a participação do cidadão e dos grupos organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão da coisa pública, propiciando uma maior efetivação da gestão democrática.

Entretanto, a ato transparente na gestão pública não deve ser confundido com o ato de publicidade, conforme destaca José Filho (2005). Para o autor, as duas concepções divergem na teoria e na prática, ainda que a publicidade garanta ao poder público certa transparência. No ato de publicidade, apenas são conferidos a publicação do exercício administrativo por meio de instrumento de divulgação, enquanto que a transparência é mais exigente, vai além do cumprimento de formalidades.

Não pode ser vista, mas pode ser percebida em uma determinada atitude comportamental que se manifesta no relacionamento com o outro. [...] Portanto, requer a disposição, o destemor de desproteger-se em relação ao outro, de expor-se, de mostrar-se como se é, de dar a conhecer externamente aquilo que não é aparente e que de outro modo não seria do conhecimento do outro. (JOSÉ FILHO, 2005, p. 5)

Outro ponto que merece destaque e está diretamente relacionado à administração Pública, compreendida e exercido à luz da transparência, é a relação

de poder existente em tal ato. Em sua função, a visibilidade na gestão provoca impactos no exercício do poder aos dois extremos: governantes e governados.

Segundo José Filho (2005), o exercício da transparência.

Tem o condão de permitir que o poder se transforme. Porque o poder, ao tornar-se transparente, submete-se à crítica, ao escrutínio público e, por conseguinte, ao controle social, da parte daqueles sobre os quais o poder se exerce. Portanto, dar transparência ao poder implica compartilhá-lo, o que tem impacto positivo sobre a natureza. Muito improvavelmente, por conta disso, o poder transparente será arbitrário, autoritário. Porque compartilhar poder significa socializá-lo, democratizá-lo e leva invariavelmente ao seu aperfeiçoamento, ao seu amadurecimento. A transparência confere lucidez ao exercício do poder. Poder transparente tende a ser poder consciente. Logo, dar transparência ao poder, implica melhorá-lo.
(OP CIT)

Nessa perspectiva, os atos públicos transparentes tendem a provocar transformações benéficas e necessárias ao coletivo, quando, ao mesmo tempo em que se quebram barreiras permitindo à sociedade o acesso à informação e, portanto sua participação na tomada de decisões se tem a possibilidade de obtenção de resultados positivos e mais fundamentados no processo administrativo.

Diante do exposto, portanto, se faz necessário atentar para o fato de que o exercício administrativo público norteado pelo princípio da transparência não condiz a uma forma de gestão facilitada ou comum. Em sua trajetória, a transparência administrativa tem enfrentado diversos e relevantes obstáculos.

Embora tal iniciativa vise o aperfeiçoamento da gestão, o ato de fornecer subsídios ao livre acesso da informação, de forma compreensiva e disponível aos que serão afetados pelas decisões delas decorrentes, provoca, direta ou indiretamente a alusão a um conjunto de elementos que devem permear o processo administrativo, ou seja, requer, do administrador, que ele se comporte de maneira honesta, sem lisura que possa ferir sua conduta de governante, sem trazer prejuízos aos seus governados. Ao mesmo tempo, tal ato determina que seja adotada uma política específica na forma de administrar. É um princípio a ser implementado de forma concertada e, portanto, exige capacidade da autoridade pública (CRUZ *etall*, 2012 p. 5).

No âmbito legal, a nível nacional existe a Lei de Acesso à Informação, nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que busca tornar menos obscuro o

conhecimento da informação por parte dos cidadãos, no que se refere à forma como os recursos públicos são administrados e como as decisões são tomadas.

Enfim, considera-se que a transparência se apresenta como um dos princípios da governança pública que possibilita e favorece as boas práticas da gestão, cabendo, ao exercício burocrático estatal, inserir em sua prática cotidiana, mecanismos que possam colocá-la como parte integral do conjunto que compõe a máquina administrativa pública. A partir dessa atitude, será possível auferir, às atividades realizadas pelos gestores públicos, elementos que conduzam a garantia do direito à informação às entidades civis uma gestão voltada para a participação popular em todo o processo de gestão, de forma democrática e propositora de mudanças favoráveis ao exercício pleno da cidadania a todos os cidadãos.

2.3 MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Como já se discutiu nesse estudo, uma gestão pública pautada no ato da transparência permite a participação social no controle da administração. Para tanto, é necessário que a sociedade tenha capacidade de conhecer e compreender as informações que envolvem todo ato administrativo. Portanto, essa participação social consiste na instituição de canais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, conforme assegura Assis e Villa (2003).

A necessidade por visibilidade por parte da sociedade se efetiva através da aberto acesso aos atos e gastos efetivados pelo gestor. Segundo Figueiredo e Santos (2013),

O acompanhamento dos recursos financeiros da gestão pública permite à sociedade civil exercer um papel fundamental na identificação de fraudes; suas ocorrências impedem o crescimento do país, solapando a legitimidade da gestão pública, fato que pode ocasionar uma redução do bem estar coletivo, em prol de interesses individuais, ocasionando a queda de sua imagem. (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013, p. 1),

Nessa perspectiva, uma sociedade que exerce a participação democrática e consciente, tendo como norte a melhoria dos serviços ofertados, precisa ter o conhecimento dos atos do governo, como ponto de partida para exercer o livre

arbítrio de opinar e fiscalizar os gastos públicos. Ademais, é fato que fraudes e atos de corrupção encontram oportunidades propícias para propagação em ambientes nos quais a gestão pública pode camuflar informações por julgá-las impróprias para o acesso generalizado.

A transparência dos atos administrativos se dar através de instrumentos que compõem um rol de possibilidades de mostrar as faces da gestão. Estes podem ser identificados pela divulgação periódica de relatórios, realização de audiências públicas regulares e prestação de contas, no que diz respeito ao conjunto orçamentário público.

Para Souza *et al* (2009) a transparência nos atos da gestão pública tem como objetivo principal

Impedir ações impróprias e eventuais, como o uso indevido dos bens públicos por parte dos governantes e administradores. Alargando o acesso das informações públicas aos cidadãos, em todas as esferas, a fim da edificação de um país mais democrático, onde todos os segmentos da sociedade possam desempenhar com êxito o controle social, ajudando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente. (SOUZA *et al*, 2009, p. 12)

Assim, uma gestão pública pautada na visibilidade e no princípio da transparência, tende a favorecer ou fortalecer o exercício da cidadania consciente e responsável, uma vez que, tendo o conhecimento, possibilita à própria sociedade o ato da intervenção e, conseqüentemente, a esta colaborar na transformação social.

No contexto forma, em nível de gestão pública, as principais ferramentas de controle social estão entre os Conselhos de Políticas Públicas, observatórios sociais, orçamentos participativos, audiência pública e ouvidorias. Entre estes, os mais comuns são os conselhos. De acordo com Cunha (2011), existem dois tipos de conselhos que se diferenciam de acordo com sua natureza e atribuições. São os conselhos consultivos e os deliberativos. Os consultivos reúnem pessoas reconhecidas por suas capacidades e conhecimento em determinada área de política e são considerados órgãos de assessoria e apoio à tomada de decisões pelos governantes. Já os conselhos deliberativos são responsáveis por decisões vinculantes acerca de prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, assim como por exercer o controle público sobre a ação do Estado decorrente dessas deliberações.

Maia (2010) esclarece que os observatórios são instituições independentes, a exemplos de Organizações Não Governamentais – ONGs, que se ocupam das tarefas de acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas e que foram constituídas a partir de iniciativas autônomas da sociedade, encontrando-se desvinculados de qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa. Esse tipo de controle social, realizado por instituições independentes, sem a influência do poder público contribui para uma ação voltada ao atendimento dos interesses da sociedade civil com a ausência da influência das autoridades governamentais.

Conforme Figueiredo e Santos (2013), o orçamento participativo se define como importante instrumento de participação social, permitindo que o poder público e o cidadão formulem a proposta orçamentária, tendo então uma atribuição do poder executivo, compartilhada com a sociedade, o que valoriza o debate e enriquece as escolhas com o lastro da sociedade assistida. Consiste ainda numa forma mais democrática de planejar os gastos públicos. Pode ser elaborado com a participação de indivíduos de diferentes classes sociais, promovendo a destinação da verba pública em projetos e atividades do interesse da coletividade.

Ao mesmo tempo, no que se refere à audiência pública, semelhante ao observatório social, identificam-se como instrumento de controle social, na qual a sociedade interage com o poder público para decidir determinada questão. Para Carvalho Filho (2005), estas são formas de participação popular, pelas quais vários elementos do processo administrativo são colocados ao debate público, por pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil.

Segundo Guadagnin (2011), quando os problemas da Administração Pública tornam-se visíveis e são discutidos, se permite a redução da corrupção nos espaços públicos, fortalecendo as relações entre Estado e sociedade civil, dando margem para o exercício da participação e da democracia. A autora também aponta três elementos básicos da transparência: a publicidade, a compreensibilidade das informações e a utilidade para as decisões.

3 PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS

Na visão de Michel (2009), pesquisar significa obter informações a respeito de algo. Ou seja, aplicar meios para se chegar ao conhecimento da verdade, ou aprimorar o saber sobre algo a partir da investigação. Nestes termos, a pesquisa ora

proposta tem caráter exploratório, de natureza empírica, onde se fará uma reflexão a respeito do tema, tendo como apoio a vivência de anos de trabalho em uma instituição de governança pública. Configura-se, assim, uma reflexão de fatos ocorridos no cotidiano, utilizando-se de observação e testes para orientar o que se está sendo analisado.

De acordo com Gil (1994), toda pesquisa a ser realizada exige que se tenha um método, que se remete ao caminho onde o autor possa desenvolver a sua investigação e descobrir a resposta para o problema, mediante ao emprego de procedimentos científicos, correlacionando-a com acepções já postas.

Quanto aos objetivos, a pesquisa se configura como sendo exploratória, de natureza qualitativa e de perfil bibliográfico, tendo por base a afirmação de relações entre as literaturas que discorrem a respeito da transparência na administração pública e suas implicações para a gestão administrativa de bens públicos.

De acordo com Gil (2008), uma pesquisa exploratória é exatamente o que a situação anterior sugere. Ou seja, seu objetivo é familiarizar-se com um assunto ainda pouco conhecido, pouco explorado. Ao final de uma pesquisa exploratória, é possível se construir hipóteses. Por ser um tipo de pesquisa muito específica, quase sempre ela assume a forma de um estudo de caso.

A pesquisa bibliográfica, na visão de Carvalho (1988), pode ser entendida como a atividade de localização de fontes diversas de informação escrita para coletar dados gerais ou específicos a respeito de um tema. Nesses moldes, este estudo pretende fazer uma relação direta com aquilo que foi escrito sobre o objeto de estudo apresentado.

Como metodologia de abordagem, optou-se pela característica qualitativa, onde se pretende, a partir dos conceitos levantados, estimular o debate sobre a temática, a fim do aperfeiçoamento e assimilação da teoria/prática, no cotidiano de instituições que se prestam a oferecer serviços públicos a população. Na visão de Goldenberg (1997),

A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa opõem-se ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que as ciências sociais têm sua especificidade, o que pressupõe uma metodologia própria. Assim, os pesquisadores qualitativos recusam o modelo positivista aplicado ao estudo da vida social, uma vez que o pesquisador não pode fazer julgamentos nem permitir que seus

preconceitos e crenças contaminem a pesquisa (GOLDENBERG, 1997, p. 34).

Nesse contexto, o caminho metodológico se vale da seleção de fontes bibliográficas, realizando a leitura destas, objetivando um refinamento das que tratam diretamente o tema, situando-as no contexto da temática em questão. Assim, ressalta-se que os autores e ideias centrais dos textos levantados foram apresentados respeitando a dinâmica de discussão que cada ponto exigia.

Partindo do aprofundamento científico a respeito do tema, ainda propõe-se, de forma direta, a sugestão de propostas numa direção para a melhoria da oferta de serviços, no âmbito da transparência pública como importante ferramenta no exercício democrático e de controle social.

Ao mesmo tempo, deve-se acentuar que, sendo o tempo um dos desafios no feitiço desse trabalho científico, aderiram-se as possibilidades que a modernização tecnológica oferece e seguiu-se com uma linha de investigação da concepção dos autores que se encontram disponíveis no modo virtual ou on-line. Assim, utilizaram-se como literatura de apoio trechos de revistas virtuais, artigos, dissertações, documentos legais (leis e decretos), entre outras fontes de autores que, outrora, percorreram com propriedade a respeito do tema em estudo.

4ANÁLISE DOS DADOS:

4.1 A transparência na gestão pública enquanto desafio para o exercício da democracia participativa

O conteúdo apresentado traz uma visão das concepções de Gestão Pública enquanto elemento que segue uma lógica própria, onde se exige o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas, além da importância da atuação dos gestores públicos a partir de uma formação específica, firmando uma relação intrínseca entre administração e políticas públicas, voltadas para o coletivo.

Conforme aponta a teorização do tema em debate, fica compreendido que a conjuntura atual induz a concepção de Gestão Pública, numa cultura onde a

participação popular toma ponto de destaque no exercício público voltado para a qualidade e excelência. Assim, pode-se considerar que a nova forma de administrar depende da vitalidade da participação social e da dinâmica dos atores sociais. Este comportamento pode ser visto como resultado dos processos de mobilização e das pressões exercidas por vários segmentos da sociedade baseados nos princípios pautados em conceitos como participação e controle social da Constituição de 1988. (SILVA, 2011).

Nessa perspectiva, se faz necessário levantar alguns pontos de extrema relevância no trato da Gestão Pública enquanto canal de inclusão da participação popular na gestão da cidade e nas tomadas das decisões. Assim, sugere-se a reflexão a respeito dos seguintes pontos, em consonância com as colocações de (SILVA, 2011):

- O equilíbrio e as interações entre o executivo, o legislativo e os cidadãos;
- O impacto das novas experiências na qualidade de vida dos cidadãos e na redução das desigualdades;
- O modo como se altera a cultura política, se estimula a participação social e se criam novos formatos institucionais e administrativos;
- A interferência da falta de vontade política e dos entraves burocráticos na partilha de poder;
- Os caminhos para viabilizar a capacitação técnica e política dos funcionários públicos e dos cidadãos;
- A elaboração de uma nova proposta para a organização administrativa do aparelho do Estado;
- A necessidade de sistematizar experiências alternativas de gestão que contemplem os aspectos técnicos e políticos;
- A busca de um equilíbrio entre as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica;
- As referências teóricas e metodológicas que poderiam ajudar a melhor compreender os processos políticos e administrativos estudados, como é caso, por exemplo, do neoinstitucionalismo e da teoria das redes Inter organizacionais.

Somando-se as concepções dos autores já recorridos, Castro e Gomes (2007), ressaltam que as inovações inerentes a gestão pública, fazem referência à importação de várias técnicas de gestão para o setor público, como também do

nascimento de novos conjuntos de ideias e crenças importantes na área administrativa de um país. Compreende-se, então que uma gestão contemporânea e democrática deve estar focada nas políticas públicas, na economia do setor público, no processo de descentralização administrativa, nas estratégias de gestão das despesas e resultados, nos gastos públicos e no atendimento as demandas sociais vigentes.

Destarte, ressalta-se, a partir das concepções dos autores consultados que, como cerne desse estudo, outra importante vertente que deve ser considerada nos moldes atuais do fazer administrativo voltado para o coletivo, a exemplo da participação social e exercício da democracia. Esta, por sua vez, se efetiva através de um dos princípios norteadores da própria administração Pública: o princípio da transparência.

Entende-se também que, por meio do exercício pleno da transparência na gestão pública, se faz relevância a inclusão da participação popular na gestão da cidade e nas tomadas das decisões, reportando à sociedade o comprometimento com o próprio desenvolvimento. Tendo base legal na Constituição Federal de 1988, o princípio da participação popular, orienta e estrutura a organização da Administração Pública. Tal participação se concretiza quando ao coletivo é dada a oportunidade de conhecimento dos planos e propostas de governos, bem como da utilização de recursos financeiros.

Enfim, fica claro que, diante da grande importância do papel que o poder público exerce no desenvolvimento econômico e social do país, é fundamental que se desenvolvam metodologias e estratégias que possibilitem quantificar e qualificar os investimentos sociais e seus impactos na sociedade, possibilitando assim a efetivação da responsabilidade social dos órgãos públicos. Ademais, a partir da utilização dos instrumentos que favorecem a transparência na gestão, considera-se o favorecimento da implantação de políticas sociais necessárias e adequadas às necessidades e demandas sociais.

Nessa perspectiva, tendo como base o entendimento da transparência na gestão Pública enquanto desafio para o exercício da democracia participativa ver-se a necessidade de se apresentar sugestões para que esta seja realidade nos níveis locais, como:

- A organização de uma administração pública pautada na transparência e participação social;

- A institucionalização de canais de participação social mais acessível a população;
- O planejamento das ações de acordo com a realidade e necessidade local;
- A garantia da transparência no recebimento e aplicação dos recursos financeiros;
- O direcionamento da aplicação dos recursos de forma a garantir a prestação de serviços públicos e a produção do bem comum;
- A implantação de programas, projetos e ações governamentais com vistas à melhoria e desenvolvimento da transparência na gestão;
- O apoio e a viabilização de ações que favoreçam a oferta de serviços básicos com qualidade, a exemplo de saúde e educação;
- A apuração de denúncias, fraudes, e falhas no processo administrativo público, viabilizando a agilidade na resposta destas, de acordo com a especificidade de cada situação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi visto, compreende-se que a participação da sociedade na condução da Gestão Pública, favorece o desenvolvimento de ações sociais a possibilidade de um aumento na eficiência da aplicação de políticas públicas, adequadas a realidade da população, no nível local. Nessa linha, insere-se o cidadão enquanto agente conhecedor dos planos de governos, bem como parceiro na administração dos bens públicos.

Assim, ao se levantar a possibilidade de participação democrática da população, o princípio administrativo da transparência na Gestão se apresenta como principal canal de inclusão da sociedade no desenvolvimento de ações em seu favor.

No entanto, é fato que muitos desafios se interpõem ao longo da perspectiva de uma Gestão pautada na transparência pública. Por exemplo, a conscientização da população quanto a sua importância ao utilizar-se dos canais de conhecimento para interferir no seu próprio destino, ainda se apresenta como elemento negativo no processo administrativo público.

De todo modo, a garantia do desenvolvimento econômico e social, por meio da Gestão pública, se depara com enormes desafios que, na maioria das vezes, inviabiliza o desenvolvimento de políticas públicas capazes de garantir melhorias nas condições de vida da população. A modernização, o crescimento desenfreado da população, os problemas sociais advindos da modernidade são propulsores e desencadeadores de outros de instancias maiores, que dificultam o caminhar da gestão. Entre estes, pode-se mencionar o aumento de responsabilidades governamentais, o aumento de cobrança da população por soluções para seus problemas; o crescimento desordenado das cidades; a escassez de recursos para investimentos em infraestrutura e políticas públicas eficientes, se configuram desafios reais, que se colocam na ordem do dia, quando se trata do processo administrativo público.

A conclusão a que se chega, afinal, é que a utilização de mecanismos que proporcionem o conhecimento de toda máquina administrativa, bem como da atuação de seus gestores, se origina a partir de uma institucionalização formal do princípio da transparência pública, incorporado ao ato político da participação social.

Desse modo, é possível se almejar um modelo de gestão pública norteado pela democracia e participação popular. Ao mesmo tempo, é pertinente associar a transparência ao exercício efetivo da publicidade.

Nesses moldes, no uso da transparência, se prevê as condições de se fomentar atividades de discussão e deliberação que constituem o controle social em suas diversas formas. A viabilização de informações acessíveis, inteligíveis e confiáveis ao cidadão é fundamental para o início de atividades de controle e participação social. A transparência, portanto, se traduz no verdadeiro instrumento dinamizador e multiplicador da participação social em todos os âmbitos de gestão das políticas públicas, pertinentes e de acordo com cada necessidade e realidade dos cidadãos.

ABSTRACT

This study has as main objective to understand how the principle of transparency contributes to the exercise of participatory democracy in public administration of small municipalities. Thus, it is configured as exploratory research, qualitative and bibliographic profile, based on the assertion relations between literature that discuss about the transparency in public administration and its implications for the administration of public goods without presumption to exhaust the subject. So come to the conclusion that, to be used transparency, becomes foster discussion and deliberation activities that constitute the social control in its various forms. The viability of accessible, understandable and reliable citizens is essential for early control and social participation activities. Transparency therefore translates into true dynamic instrument and multiplier of social participation in all areas of management of public policies, relevant and to suit every need and reality of citizens.

Keywords: Public Management. Transparency. Public goods. Social participation.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Scatena, Tereza Cristina. **O Controle Social e a Democratização da Informação**: Um processo em construção. Revista Latino-Americana de Enfermagem [online], v. 11, n. 3, p. 376-382, 2003. ISSN 0104-1169.

CASTRO, R. G. de; GOMES, M. B. – **Administração Pública Contemporânea**– Documento de propriedade do CETEB: Centro Tecnológico de Brasília/Universidade Gama Filho, Brasília – DF, 2007.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al. **Transparência da gestão pública municipal**: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Revista Administração Pública. Volume 46, nº.1. Rio de Janeiro, Jan./Fev. 2012. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000100008>. Acesso em 10/04/2013.

CUNHA, Eleonora Schettini M. **Conselhos de políticas**: possibilidades limites no controle público da corrupção. *Cadernos Adenauer XII*, Rio de Janeiro, n. 3, p.111 – 126, 2011.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública**: uma questão de cidadania. Dissertação de Mestrado. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação e pesquisa, como requisito para obtenção do título de especialista em Orçamento Público, 2010.

FIGUEIREDO, Vanuza; DOS SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. **Transparência e controle social na administração pública**. 2013. Disponível em <http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715f>. Acesso em 16/11/2014

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**: 5ª Ed. 8ª reim. São Paulo: Atlas, 2007.

_____, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente.** X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

JOSÉ FILHO, Antônio. **A importância do controle interno na administração pública.** Diversa: Ano I - nº 1 :: pp. 85-99 :: jan./jun. 2008.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da administração pública/Gelson Silva Junquilha.** – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em Gestão Pública.** Recife: Fórum Nacional de Qualidade, 2006.

MAIA, Luiza. Síntese. **Revista TCE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 e 2, p. 50-67, jan./dez. 2010.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais:** um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

REED, Michael. **Sociologia da Gestão.** Oeiras: Celta Editora, 1997. 167 p.

SILVA, Silvia Maria dos Santos Assis. **Gestão pública democrática:** A evolução de políticas públicas no Brasil Trabalho de conclusão apresentado ao curso Programa de Desenvolvimento de Dirigentes Fazendários da Escola de Administração Fazendária. Salvador/2011.