



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO
PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL**



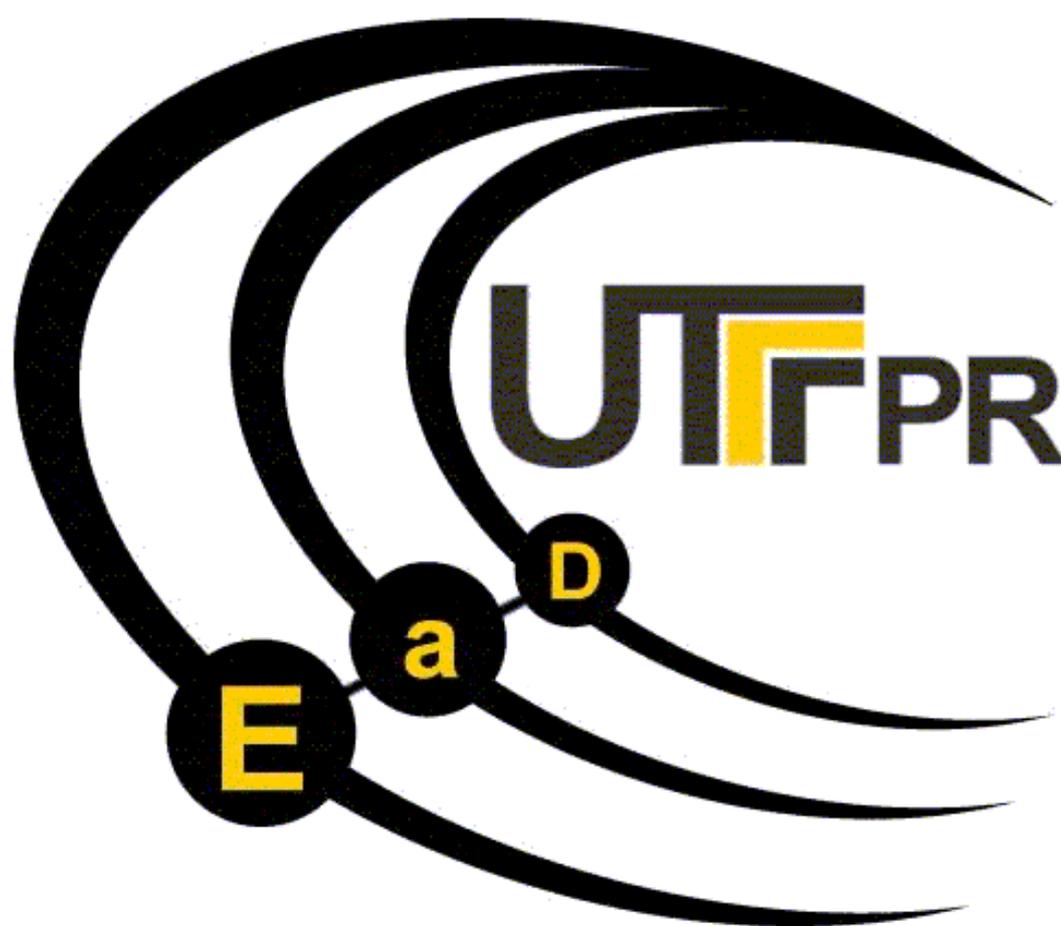
CLÁUDIA DINIZ ESCOBAR

**TRANSPARÊNCIA E ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL:
Tópicos para Reflexão**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

**CURITIBA
2013**

CLÁUDIA DINIZ ESCOBAR



EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

CLÁUDIA DINIZ ESCOBAR

**TRANSPARÊNCIA E ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL:
Tópicos para Reflexão**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus Curitiba.

Orientador(a): Prof. Dra. Hilda Alberton de Carvalho

**CURITIBA
2013**

Dedico este trabalho, primeiramente a Deus, por ser essencial em minha vida, meu guia e protetor, o senhor do universo.

Dedico ainda para minha mãe (Solange Escobar), minha avó (Diva Marques de Jesus), a meu avô (Ivany Maria de Jesus) a minha irmã (Regina Diniz Escobar) e aos meus três preciosos sobrinhos (Juliana, João Pedro e Gabriel).

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, minha irmã, meus avôs que foram muito importantes na minha vida e aos meus sobrinhos. Em especial à minha querida mãe, minha melhor amiga, que me apoia em todos os momentos de minha vida. À minha irmã, Regina, pela ajuda e incentivo e em especial a minha avó que amo muito mesmo não estando entre nós.

Agradeço ao meu namorado Rafael, pela força, apoio, carinho, amor e companheirismo, e ainda aos meus grandes amigos, Carlos, Nathalia, Barbará, Márcia pelo ajuda ao longo do desenvolvimento do meu trabalho.

Agradeço também ao Professor Dr. Mario Celso Peloggia, pelo conhecimento proporcionado ao longo da minha trajetória do curso de especialização, e ainda pela sua intensa dedicação e atenção.

Agradeço ainda a minha Professora e Orientadora, Prof^a. Dra. Hilda Alberton de Carvalho pela paciência na orientação e pelo incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia.

Por fim, agradeço a todos os professores e colegas do curso, que foram tão importantes para o desenvolvimento deste trabalho.

“[...] Não só de pão viverá o homem, mas de toda
palavra que procede da boca Deus [...]”.

(Mateus, 4:4)

RESUMO

ESCOBAR, Cláudia Diniz. **TRANSPARÊNCIA E ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL**: Tópicos para Reflexão. 48f. Monografia do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da UTFPR. Curitiba: UTFPR, 2013.

A temática deste trabalho foi a transparência e a ética na gestão pública, focando a análise da atuação dos gestores segundo a regulamentação legal. Procurou-se compreender como a ética pode ser utilizada para contribuir com a gestão tornando-a mais eficiente e transparente. Como objetivo geral focou-se na importância da ética na gestão pública, desdobrando o assunto em objetivos específicos menores a fim de explanar sobre a administração pública na esfera municipal brasileira. Para chegar à conclusão contemplou-se o comportamento dos gestores brasileiros, procurou-se identificar a postura, considerada ideal para que a gestão pública seja eficaz e transparente, além de esclarecer o que é gestão pública e seus princípios a fim de elucidar a proposta ética que a rodeia. Através de pesquisa bibliográfica foi possível compreender que dispositivos legais existem para obrigar o gestor público a realizar suas atividades de acordo com a ética e de modo transparente, entretanto, também se descobriu que mesmo havendo exigências legais, o Brasil ainda não avançou eficazmente nesse território. Há mecanismos de comunicação baratos e eficazes para que a informação chegue até a sociedade e esta, retribua, auxiliando na melhoria da máquina pública, entretanto, tais mecanismos ainda não são amplamente utilizados pela gestão pública. O caminho, conforme a pesquisa permitiu concluir, é uma mudança cultura para uma gestão mais transparente, fundamentada em planejamento e controle, bem como na prestação de informações e participação popular, culminando, principalmente na responsabilização dos infratores antiéticos da gestão pública.

Palavras-chave: Ética. Gestor Público. Transparência,

ABSTRACT

ESCOBAR, Cláudia Diniz. **TRANSPARENCY IS ETHICAL IN THE PUBLIC ADMINISTRATION IN BRAZIL**: Topics for Reflection. 48f. Monograph of the Course of Specialization in Municipal Public Administration of UTFPR. Curitiba: UTFPR, 2013.

The thematic of this work was the transparency and the ethics in the public administration, is aiming at the analysis of the managers' performance according to the legal regulation. It tried to understand as the ethics it can be used to contribute with the administration turning her more efficient and transparent. As objective generates it was aimed at in the importance of the ethics in the public administration, unfolding the subject in smaller specific objectives in order to explain about the public administration in the Brazilian municipal sphere. To reach the conclusion the Brazilian managers' behavior it was meditated, it tried to identify the posture, considered ideal so that the public administration is effective and transparent, besides clearing what is public administration and your beginnings in order to elucidate the ethical proposal that surrounds her. Through bibliographical research it was possible to understand that legal devices exist to force the public manager to accomplish your activities in agreement with the ethics and in a transparent way, however, it was also discovered that same having legal demand, Brazil didn't still move forward efficiently in that territory. There are cheap and effective communication mechanisms for the information to arrive to the society and this, retribute, aiding in the improvement of the public machine, however, such mechanisms are not still used thoroughly by the public administration. The road, as the research allowed to end, it is a change culture for a more transparent administration, based in planning and control, as well as in the installment of information and popular participation, culminating, mainly in the responsibility of the offenders anti-ethical of the public administration.

Words-key: Ethics. Public manager. Transparency.

LISTA DA TABELA

Tabela 01- História da Ética.....	29
Tabela 02- Evolução do pensamento sobre ética.....	30
Tabela 03- Realidade de falta de ética da gestão pública.....	35
Tabela 04- Proposta de ação ética e transparente na gestão pública.....	38
Tabela 05- Resumo da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	41

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1 Objetivos	12
1.2 Justificativa.....	12
1.3 Metodologia.....	13
1.4 Estrutura do Trabalho	14
2. A GESTÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS	15
2.1 Determinações Legais para a Gestão Pública Transparente: Princípios Fundamentais da Administração Pública	18
2.2 Transparência na Gestão Pública Municipal	24
3 A ÉTICA E TRANSPARÊNCIA.....	28
3.1 Ética Profissional na Gestão Pública.....	31
3.2 Comportamento dos Gestores Públicos na Atualidade: problemas com a ética .	34
4. MECANISMOS DE AÇÃO ÉTICA E TRANSPARENTE PARA A GESTÃO PÚBLICA.....	37
4.1 O Esforço por uma Gestão Pública Transparente e ética: Lei de Responsabilidade Fiscal na Gestão Pública	40
4.2 O uso da internet para a transparência: cumprindo o princípio da publicidade ...	42
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS.....	46

1. INTRODUÇÃO

Observa-se, com frequência, através das denúncias dos meios de comunicação de massa, a urgência de se ter transparência e a ética na administração pública, como forma de tornar a conduta do agente público, aquele que defende a coisa pública, mais correta, visto que há, na prática atual, muitas irregularidades na gestão pública, em todas as esferas de atuação da máquina pública.

Compreende-se ser a ação ética, o mecanismo norteador da conduta do agente público capaz de tornar a administração pública mais transparente e adequada ao modelo democrático a que se busca para a gestão pública nacional. A conduta ética, por sua vez, ocorre em cumprimento dos ditames legais para ação, que nesse sentido, pode, dentro da esfera nacional contar com a Lei de responsabilidade fiscal, que orienta sobre os sistemas de controle dos atos administrativos, com abordagem das novas atitudes da gestão pública esperada por toda a comunidade.

A gestão pública, conforme sua denominação já apresenta, ocupa-se da defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, deve-se, assim, deixar claro e de fácil entendimento para essa população o que está fazendo, segundo objetivos e fins, bem como a apresentação dos resultados obtidos pelo empreito. Entretanto, ainda hoje, mesmo após a Lei de Responsabilidade Fiscal, muito do que é feito não corresponde aos anseios éticos e transparentes que abarca a política ideal.

Se os fins da Administração Pública resumem-se no objetivo único do bem comum da coletividade administrada, observa-se ainda um longo e difícil caminho para que se alcance resultados como transparência e ética na condução da máquina pública. Observa-se na prática diária a falta de informações confiáveis e suficientes, o que leva a sociedade a ter dificuldade em avaliar a conduta dos gestores públicos.

Segundo Silva (2009), a transparência da gestão pública ainda encontra-se em um estágio incipiente em decorrência da divulgação de informações sobre a gestão pública.

Conforme afirma Slomski (2005), a sociedade tem convivido com o avanço dos meios de comunicação, associado à abertura de mercado, precedido de

diversas transformações em quase todos os segmentos, dentre os quais se podem incluir a administração pública.

A escolha dos governantes através das eleições vem sendo observada quanto a sua eficácia, como mecanismo que possa garantir o trabalho em função dos interesses da coletividade por parte dos eleitos. Isso reforça a importância do acesso às informações, para que assim ocorram escolhas, cada vez mais capazes de gerir com eficácia os recursos de interesse da população, principalmente no uso e aplicação dos recursos financeiros arrecadados com os tributos.

A utilização de meios para passar informações de forma clara, relativas à conduta do gestor público, de modo que possam ser compreendidas pelo cidadão comum, mostra-se imprescindível. Compreende-se ser essa medida um mecanismo eficiente, tanto para a prática administrativa do gestor público, quanto para aumento da confiabilidade do eleitor na pessoa do político, criando possibilidades de um maior desenvolvimento para a população, logo com ganho democrático para a política.

Dessa forma, o presente trabalho procura esclarecer como problema: “Como utilizar a ética para gerir de forma transparente a máquina pública?”

1.1 Objetivos

- **Objetivo Geral:** Estudar a importância da ética na gestão pública.
- **Objetivo específico:** (a) conceituar gestão pública; (b) identificar a postura (ideal) dos gestores segundo a ética (princípios observados pela ética); (c) orientar sobre o uso da internet como mecanismos úteis para levar informação sobre a gestão à população.

1.2 Justificativa

Na atualidade observa-se inúmeras denúncias, bem como resultados processuais que condenam ações da gestão pública nas mais amplas esferas de atuação da máquina pública. Nesse contexto, a atuação na gestão pública propõe o conhecimento a cerca dos mecanismos que devem nortear a ação.

Identifica-se a ética e seus princípios como fundamentos para a gestão

pública, tendo como ferramenta a transparência, que possui mecanismos para fundamentar a prática e garantir melhor eficácia nos resultados obtidos na aplicação dos recursos e no atendimento das necessidades da população.

O estudo deste tema mostra-se relevante não só para o aperfeiçoamento profissional e pessoal da pesquisadora, como também para o contexto social, pois toda atividade da gestão pública causa impacto aos cidadãos, tornando-se assim, mecanismo de informação aos interessados, população, vereadores, gestores, funcionários públicos, enfim, a todos que buscam aprimorar conhecimentos sobre as atividades da administração pública, que é exercida pelos agentes públicos, alguns escolhidos diretamente pela população, outros que assumem funções administrativas de forma indireta.

1.3 Metodologia

A presente pesquisa foi desenvolvida como pesquisa bibliográfica de caráter descritivo, procurando salientar os princípios éticos relacionados com a conduta dos gestores públicos, mostrando pontos considerados críticos nessa relação

Prodanov (2013, p. 54) conceitua pesquisa bibliográfica como aquela fundamentada em material já publicado em livros, revistas, periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, que serve de base para a análise crítica e formação de opinião a cerca do tema. Nesta forma de pesquisa bibliográfica considera-se importante que o pesquisador procure conferir a confiabilidade das informações utilizadas a fim de garantir credibilidade à sua pesquisa.

Foi empregado visão, conceitualização, fundamentação e aplicabilidade da ética para transparência na gestão pública visando mostrar amparo legal para ação e conduta ética dos gestores públicos na administração da máquina pública. Utilizou-se o método indutivo e monográfico, que segundo Prodanov (2013) apresenta-se como uma técnica que parte do específico para o geral, trazendo a formação de conceitos de aplicabilidade ampla, fundamentada na experimentação, que permite atestar a relação existente entre dois fenômenos para se generalizar. O raciocínio indutivo utiliza as observações de casos da realidade concreta para organizá-los como preceitos úteis a casos gerais e específicos. O inverso também pode ser feito,

partindo do específico para o geral, só que nesse caso, a consideração é dedutiva. Nesse trabalho optou-se pelo indutivo.

O método monográfico tem como princípio o estudo de uma realidade geral, buscando a profundidade. Pode ser considerado representativo de muitos outros ou mesmo de todos os casos semelhantes (Gil, 2008). Optou-se por tais métodos em razão da concordância com o exposto por Prodanov (2013) que defende ser ideal o emprego de conjuntos de métodos a fim de alcançar um resultado mais completo, e não a utilização de um método só.

O trabalho foi desenvolvido qualitativamente, podendo ser classificado como, de acordo com Prodanov (2013), pesquisa básica buscando gerar conhecimentos novos e úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista, e pesquisa exploratória, pois tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto permitindo a conceituação do tema e seu delineamento, avançando gradativamente do problema e objetivos para a formulação de hipóteses. Seguindo os preceitos metodológicos, normalmente pesquisa exploratória desenvolve-se através de pesquisas bibliográficas e estudos de caso, neste caso, optou-se pela pesquisa bibliográfica.

Concluída segundo as instruções normativas da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, constantes do manual de Normas para Elaboração de Trabalhos Acadêmicos – Sistemas de Bibliotecas.

1.4 Estrutura do Trabalho

Na introdução apresentaram-se os problemas, a justificativa, os objetivos e os métodos.

No segundo capítulo conceituou-se gestão pública e seus princípios, relacionando a administração pública com a transparência na forma de gerir.

No terceiro capítulo conceituou-se ética, relacionando-a à prática da gestão pública.

No quarto capítulo procurou-se mostrar mecanismos de ação ética capaz de conferir à gestão pública transparência.

Encerrou-se nas considerações finais, onde procurou-se apresentar a conclusão encontrada após a pesquisa.

2. A GESTÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS

Na visão de Lima (2006) compreender a abrangência da administração pública mostra-se essencial por seus resultados relacionarem-se com a vida de todos os cidadãos. Numa aproximação da prática, e para mais simples compreensão, pode-se fazer uma divisão das duas palavras do termo, compreendendo administração como ato de administrar, levar, organizar, e; pública, algo que pertence à população e para ela deve ser, como termo geral. Assim, administração pública, ou também gestão pública, pode ser compreendido como organizar algo público, definitivamente.

Compreende-se ser gestão pública, segundo Gonçalves (2012), a prática administrativa responsável pelo desenvolvimento urbano e econômico de um município. Mas, para que haja esta administração, mostra-se necessário que se tenha organização, planejamento, acompanhamento e fiscalização, criando assim meios de alcançar eficiência e, gradativamente, transparência.

Pode-se conceituar Administração Pública, como atividades essenciais de gestão executadas pelo poder executivo (no caso prefeitura do município, através do prefeito), onde através do poder conferido ao Estado, administra os bens públicos, de forma mediata e permanente, para que se alcance a satisfação das necessidades públicas e conseguir, com isso, o bem de todos. Portanto, essa atribuição tende à realização de um serviço público, e se submete ao marco jurídico especializado que normatiza seu exercício e se concretiza mediante a emissão e realização do conteúdo de atos administrativos (LIMA, 2006).

Segundo Bezerra e Cavalcanti (2011, p.02):

Por administração pública entende-se a atividade concreta do Estado dirigida à consecução das necessidades coletivas de modo direto e imediato, ou seja, o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral, a própria atividade administrativa. A natureza da administração Pública é a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, tanto para atos de alienação, oneração, destruição e renúncia de tais bens e interesses há sempre necessidade de consentimento especial do titular – o povo.

Toda ação de gestão na máquina pública para ter força ativa precisa vir expresso em lei. A gestão pública existe e deve atuar tendo como principal foco o bem comum da coletividade administrada. Sua prática se concretiza por meio de atos jurídicos denominados atos administrativos (BEZERRA; CAVALCANTI, 2011).

A ética, segundo Caracas (2009) deve nortear a forma como a administração pública se dá, orientando o gestor ou entidade que organiza os bens de um Estado, através dos mecanismos que estes devem considerar para tornar suas ações corretas e em legitimidade segundo a lei, visando que os órgãos públicos funcionem de acordo com que se espera deles.

Ainda, na visão de Lima (2006) pode-se mencionar como conceito da administração pública, mecanismos de como gestar o que se refere a bem público entregue a partidos políticos governantes, que tem como dever administrar de forma correta e bem disciplinada estes bens entregues para serem bem administrados.

Observa-se assim que a administração pública envolve uma série de tarefas estabelecidas dentro da esfera legal, que são de competência daqueles que fazem parte da máquina pública de um Estado, nesse caso o município. Os representantes legais da população, ou seja, os gestores públicos, estão obrigados à prestação de contas e relatórios que se façam públicos para avaliação do parlamento e da população geral (CRUZ et.al., 2012).

Segundo Moraes (2004), administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a realização dos interesses coletivos e, também pode ser entendido como conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas à serviço do Estado e da população, na função de gerir as coisas públicas.

Silva (2000) refere-se à gestão pública como um conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos que se organizam para a execução das decisões políticas. Observa-se a subordinação do gestor ao poder político, e, o obriga a gerir segundo determinadas regras a fim de atingir fins definidos atuando através de dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do poder político, máquina pública, e; as atividades administrativas, ações dos agentes públicos.

Na exposição de Gonçalves (2012, p.01):

Nas últimas décadas o modelo de gestão pública vem evoluindo visando a alcançar resultados mais eficazes com custos mais racionais. O administrador público passou a se deparar com um novo ambiente global, novas exigências sociais, novas tecnologias e novos conceitos de desenvolvimento de projetos o que forçou a adaptar a gestão pública aos novos tempos.

Cruz et. al. (2012) reclama a excelência na gestão pública como uma realidade que todos, como população, desejam um setor público eficiente, ágil e com

ótima qualidade. Compreende, e alerta, entretanto, que para isso, há que se reconhecer os problemas do município e procurar resolvê-los através de uma boa administração deste mesmo município.

Para Lima (2006) a gestão pública deve primar para a excelência de valores e de resultados. O ganho social mostra-se de suma importância e alcança o topo em uma pirâmide de prioridades, pois cria valor público para o cidadão, alcançando o objetivo da democracia, a coisa pública para os cidadãos. Os esforços da gestão pública devem focar em resultados que se traduzam em valores para o cidadão. Nesse sentido, compreende-se a criação de valores ser desenvolvida através de melhoria da qualidade dos serviços públicos ofertados para a população. Compreende-se também a gestão pública estar relacionada ao esforço maior de competitividade para o país.

Gonçalves (2011, p.04) ressalta a evidência que a nova administração pública deve, pelas exigências fiscais e sociais, investir em preparação e atualização dos funcionários públicos para proporcionar-lhes condições de conhecer melhores técnicas e os melhores meios de realizar qualitativamente o serviço público, melhorando sobremaneira os resultados. Observa-se ainda a necessidade de se implementar e aperfeiçoar instrumentos capazes de garantir ao cidadão um acompanhamento dos esforços despendidos na gestão, inclusive garantindo meios de denúncias de má administração pública e ouvidoria para sugestões de melhorias. A cultura organizacional deve também ser trabalhada a fim de desenvolver no funcionário público a consciência do seu trabalho como social da administração pública, fortalecendo o ideal da prática de gestão pública almejada pelo Estado Democrático de Direito. Ainda que todas essas soluções sejam realizadas, falta ainda a necessidade de controle sobre o que a administração realiza, solicitando fiscalização permanente, sobre o que foi proposto e o que foi realizado, fortalecendo a prestação de contas e a efetividade da prática administrativa.

Consonante, Cruz et.al. (2012) expõe que para alcançar uma excelente gestão pública mostram-se necessários a publicidade dos recursos aplicados às políticas públicas apresentadas; a atuação moral e legal que reforçam a transparência realizada às benfeitorias à própria população e excelência de toda a ação realizada devidamente direcionada aos cidadãos do município.

Bezerra e Cavalcanti (2011, p. 02) explicam que:

Na relação com o poder público, o acesso livre e transparente protege o cidadão de intromissões indevidas e atos arbitrários por parte dos governadores e, por outro lado, é condição para a participação do cidadão e dos grupos organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão da coisa pública, e portanto, para uma democracia mais efetiva.

Segundo Gomes Filho (2005), pode-se compreender boas práticas relacionadas à gestão pública como um conjunto de mecanismos através dos quais investidores de outros setores, incluindo impostos pagos por cidadãos, protegem-se contra desvios de ativos por indivíduos que têm poder de influenciar ou tomar decisões em nome da cidade que é administrada, mostrando-se estas fundamentais para o desenvolvimento sócio-econômico da referida região.

2.1 Determinações Legais para a Gestão Pública Transparente: Princípios Fundamentais da Administração Pública

Segundo Mello (2004) compreende-se princípio como mandamento nuclear de um sistema, alicerce que fundamenta a ação, disposição fundamental que norteia normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere mecanismos de ação e lhe dá sentido humano. Violar um princípio mostra-se muito mais grave que transgredir uma norma, mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Segundo Rocha (1994), os princípios relativos à administração pública não estavam incluída, de forma expressa, nos textos constitucionais até bem pouco tempo atrás. Aliás, quase que a totalidade das normas relativas à administração pública encontrava-se na legislação infraconstitucional. Explica-se que esta atitude poderia estar relacionada à função administrativa que aí já se encontrava delineada. Assim, a função de administrar o Estado não possuía a mesma nobreza e primariedade que as funções governativas, legislativas e jurisdicionais.

Sobre os princípios administrativos a Constituição da República (BRASIL, 1988) dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

Sobre o princípio da legalidade, Vieira (2002, p.01) expõe:

Para o direito administrativo brasileiro o princípio da legalidade assume um significado muito especial, visto que traduz-se numa expressão de direito, ora revela-se elemento de garantia e segurança jurídicas. Em função dessa dupla função atribuída ao princípio da legalidade na seara pública é que se sustenta que o famoso adágio “o que não é juridicamente proibido, é juridicamente permitido”, denominado princípio da autonomia da vontade, não encontra acolhimento neste campo do Direito, pois nele os bens tutelados interessam a toda coletividade.

Não há espaço nos termos legais do Direito Administrativo para que o gestor público realize obras sem que sua conduta esteja previamente definida e aparada por lei. A máquina pública não mostra-se espaço para realização pessoal segundo os ditames da lei. Prima por uma prática administrativa fundamentada em determinações legais, como é o caso da coisa pública. O gestor ocupa um cargo representativo, sua ação é em nome do Estado (que representa a coletividade) (VIEIRA, 2002).

O princípio da legalidade ampara-se expressamente no disposto em nossa Constituição Federal (BRASIL, 1988) nos seguintes artigos:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Meirelles (2005) comenta que no art. 5 da Constituição Federal, tem-se o Princípio da Legalidade disposto sob a ótica individual, determinando que o Poder Público, para determinar o que se poderá e o que não se poderá fazer, deve elaborar leis e agir consonante a essa, o que garante uma maior segurança jurídica, já no art. 37 desloca-se a premissa do princípio da legalidade para a esfera da ação pública, ao estabelecer que administrador público só pode agir dentro daquilo que é previsto e autorizado por lei. Compreende-se, assim que na prática da gestão pública, o gestor está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade legal segundo os ditames legais do código penal.

Vieira (2002) reforça que os governantes, como agentes públicos, nada mais são do que representantes da sociedade recebem diplomas que lhes conferem poder, mas que, entretanto, devem exercê-lo obedecendo, cumprindo e colocando em prática um quadro normativo, que busca embargar quaisquer tipos de favoritismos, perseguições ou desmandos, enfim opondo-se a todas as formas de

poder autoritário. Na Administração Pública, não há espaço para liberdades e vontades particulares, deve, o agente público, sempre agir com a finalidade de atingir o bem comum, os interesses públicos, e sempre segundo aquilo que a lei lhe impõe, só podendo agir segundo a lei.

Sobre o princípio da impessoalidade, Miranda (2008, p.05) propõe:

Podemos analisar o princípio da impessoalidade sob dupla perspectiva, primeiramente, como desdobramento do princípio da igualdade, no qual se estabelece que o administrador deve objetivar o interesse público, sendo, em consequência, inadmitido o tratamento privilegiado aos amigos e o tratamento recrudescido aos inimigos, não devendo imperar na administração pública a vigência do dito popular de que aos inimigos ofertaremos a lei e aos amigos as benesses da lei.

A impessoalidade tem bases legais no postulado da isonomia e implica no cumprimento das determinações da Constituição Federal que exige concurso público para ingresso em cargo ou emprego público, bem como na exigência de licitações públicas para prestação de serviços privados aos órgãos públicos. O princípio da impessoalidade estabelece que não pode conter marca pessoal do administrador na gestão pública, o que é feito é em nome da administração, e não em nome do ocupante do cargo de gestão (MIRANDA, 2008).

Segundo Vieira (2002) o princípio da impessoalidade caracteriza-se pela objetividade e neutralidade da atuação da Administração Pública, tendo por único propósito legal o atendimento do interesse público. O princípio da impessoalidade impõe ao agente público, no desempenho de função estatal, comportamento sempre objetivo, neutro e imparcial, isto é, imune aos seus de caráter pessoal, subjetivo ou partidário, procurando o atendimento dos interesses de todos e não de determinados grupos, facções ou indivíduos.

Miranda (2008, p. 03) expõe que:

[...] a impessoalidade funda-se no postulado da isonomia e tem desdobramentos explícitos em variados dispositivos constitucionais como artigo 37, II, que exige concurso público para ingresso em cargo ou emprego público, ou no artigo 37, XXI, que exige as licitações públicas assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes.

Para Mello (2004) observa-se no princípio da impessoalidade a idéia de que a administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas, nem favoritismo, nem perseguições deve ser toleráveis. Não pode haver simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas, nem pode-se interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de

facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio abarca em si o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

Já para Meirelles (2005) o princípio da impessoalidade comunga com o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E relaciona o fim legal como aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também favorece a exclusão a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas.

Sobre o princípio da moralidade, Vieira (2002) argumenta que os atos da Administração Pública devem estar inteiramente conformados aos padrões éticos, dominantes na sociedade para que a gestão dos bens e interesses públicos sejam válidos, sob pena de invalidade jurídica.

Segundo as determinações da Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu art. 5.º, LXXIII, qualquer cidadão é parte legítima para a propositura de ação popular que tenha por objetivo anular atos entendidos como lesivos, entre outros, à própria moralidade administrativa. Também se, segundo os preceitos da Carta Magna, o descumprimento desse princípio constitui improbidade administrativa. A probidade administrativa apresenta-se como uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4.º).

Na visão de Meirelles (2005) a moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da administração pública. Consonante Miranda (2008, p.04) expõe:

A moralidade administrativa como princípio constitui hoje pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública. Conforme doutrina não se trata da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração. Assim, o administrador, ao agir, deverá decidir não só entre o legal e o ilegal, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. A doutrina enfatiza que a noção moral administrativa não está vinculada às convicções íntimas do agente público, mas sim à noção de atuação e ética existentes no grupo social.

Dessa forma, o desrespeito à moralidade, na gestão pública, não se limita apenas a exigir a invalidação por via administrativa ou judicial do ato administrativo violador, mas também, a imposição de outras consequências sancionatórias rigorosas ao agente público responsável por sua prática (MELLO, 2004).

Vieira (2002, p.02-03) expõe que:

A moralidade da qual trata o Direito Administrativo não se confunde com a moral comum, pois que nesta o conceito oscila segundo fatores de tempo e espaço, dificultando sua aplicação segura e uniforme. A atividade administrativa, porém, não dispensa a importante presença da moral comum na realização de seus atos. A moral jurídica tem conteúdo próprio e se vê substanciada pelos princípios da legalidade e da impessoalidade (finalidade). O agente administrativo, evidentemente, não pode desprezar o elemento ético de sua conduta, de modo que ele deve adicionar ao seu comportamento funcional o agir padrão da coletividade, considerando os valores e princípios da vida secular.

No princípio da publicidade observa-se, segundo Mello (2004) o acesso difuso do público aos dados das atividades da administração, seja pela publicação na imprensa oficial e na imprensa comum, seja pela prestação de contas dos seus atos, ou pelo fornecimento de informações de interesse geral ou particular, quando solicitadas nos órgãos públicos, sob pena de responsabilidade. A publicidade confere transparência à gestão da coisa pública e permite o seu controle interno e externo.

Vieira (2002, p. 03) expõe:

A publicidade é princípio de natureza republicana, que consagra a noção de que a Administração cuida da coisa pública. A administração pública não se legitima por si mesma. Sua existência está condicionada a efetiva prestação de serviços úteis à comunidade, zelando pelos bens e valores e interesses gerais da sociedade. Para honrar com o seu dever, cumpre a administração dar conhecimento aos administradores sobre sua gerência e condução nos negócios públicos.

A regra abarca a publicidade das contas públicas a todos, constituindo-se em requisitos de eficácia dos atos estatais que tenham que produzir efeitos externos. A dispensa é exceção, nas situações de sigilo expressamente contempladas na Constituição Federal, quando for indispensável à defesa da intimidade ou ao interesse social (art. 5º, inciso LX da CF) ou imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inciso XXXIII da CF) (BRASIL, 1988).

Para Meirelles (2005) a publicidade ocorre com a divulgação oficial do ato administrativo para conhecimento público e início de seus efeitos externos. O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, busca proporcionar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais.

Afirma Mello (2004) que favorecer o conhecimento do ato valoriza a gestão, e mostra-se possível pelo princípio da publicidade. Através da publicação do ato

administrativo (em Diário Oficial), na porta das repartições (por afixação no local de costume), pode ocorrer que o destinatário não o observe, seja por motivo que for. Entretanto, isso não importa, publicou-se e assim houve cumprimento do que de direito se exigia

Sobre isso Vieira (2002, p.03) expõe:

[...] o art. 5º da Lei Maior afirma com letras garrafais que é assegurado a todos o acesso à informação, que aplicada à atividade administrativa e associada com o princípio da moralidade, resulta em inexorável compromisso da Administração Pública informar ao administrado o que esteja sendo feito da coisa pública.

Compreende-se assim, segundo Miranda (2008) que o princípio da publicidade visa assegurar a transparência na gestão pública, isso porque o administrador público não é dono do patrimônio que ele administra, devendo portanto prestar contas a quem de fato esse patrimônio pertença, ou seja, a coletividade.

Por fim, o Princípio da Eficiência. Gonçalves (2012, p.02) expõe:

Esse princípio é uma poderosa arma da sociedade no combate à má administração. Ele dá legitimação para o controle do exercício da atividade do agente público, tanto pelo cidadão, como pela própria administração pública. E este controle, abrange tanto a competência vinculada, como a discricionária dos agentes públicos. Isso porque o objetivo do princípio da eficiência é a própria satisfação do interesse público.

Segundo Meirelles (2005) não se restringe o princípio da eficiência segundo um conceito jurídico, pois ele nada mais é que um fator, portanto não qualifica normas e nem atividades. Pode-se, entretanto relacionar eficiência com o fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir custos frente a satisfação das necessidades públicas, optando pela relação menor custo para melhor qualidade do serviço oferecido.

A inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal contribui para o bom resultado nos serviços prestados pela máquina pública, bem como um melhor aproveitamento dos recursos. Por este princípio a eficiência passa a se constituir direito subjetivo do cidadão (GONÇALVES, 2012).

No exposto por Miranda (2008, p.07) encontra-se que pelo princípio de eficiência entende-se:

[...] as normas da boa administração no sentido de que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar suas atividades com vistas a extrair o maior número possível de efeitos positivos ao administrado, sopesando a relação custo benefício, buscando a excelência

de recursos, enfim, adotando de maior eficácia possível as ações do Estado.

Meirelles (2005) também comenta que mostra-se obrigação de todo agente público realizar o princípio da eficiência, ou seja, realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Por esse princípio, a gestão pública transcende à simples obrigação e legal e, insere-se no conceito de desenvolvimento administrativo da máquina pública como preceito fundamental para o desenvolvimento social, econômico e financeiro da nação.

2.2 Transparência na Gestão Pública Municipal

A transparência na gestão pública exige uma política específica, pois dar transparência ao poder público parece ser um grande desafio, mesmo tendo hoje em dia recursos tecnológicos disponíveis. O caminho mais seguro perpassa pela legislação, que assegura algum tipo de transparência em relação ao direito de informação e impõe um determinado padrão ético à administração pública, em todos os níveis federativos (CRUZ et.al., 2012).

Tinoco (2001) explica que garantir informação de boa qualidade aos cidadão mostra-se um pré-requisito para o exercício da cidadania, principalmente pela oportunidade essencial de debate que as informações proporciona, possibilitando melhores e mais eficazes soluções para os problemas socioeconômicos que afetam os grupos sociais que compõem o município. Na ausência de informação, os cidadãos exercem mal seus direitos, principalmente o mais importante deles, que é o voto. Nesse contexto, propõe-se que haja confusão entre transparência e o princípio constitucional da publicidade, ainda que a publicidade garanta ao poder público certa transparência.

Segundo Gomes Filho (2005, p.04):

Transparência é uma noção que não estava conceitualmente no horizonte dos modernos. Fomos nós, contemporâneos que inventamos a transparência. Ela define um valor, uma qualidade, daquilo que se deixa atravessar pela luz – e esta explicação é aqui trazida com toda a sua conotação simbólica. Transparente significa translúcido, daquilo que se deixa iluminar e que, portanto, se deixa perceber, conhecer – a alusão aí dos dois termos é à apreensão, respectivamente pelos sentidos e pela razão. Logo, se pode considerar a transparência como uma condição requerida pela razão. Transparência se conecta com o conhecimento, com saber, portanto, dá margem à informação. Este último elo é a chave para entender como a transparência se articula com o mundo contemporâneo.

Tinoco (2001) diferencia transparência da publicidade, explicando que a transparência é atendida através das publicações dos atos públicos pelo veículo oficial de imprensa. Ressalta que ser transparente não é somente publicar atos administrativos realizados pela máquina pública, a transparência mostra-se mais exigente, ou seja, não se satisfaz com um mero cumprimento das formalidades. Abarca uma atitude comportamental que se manifesta através do relacionamento com outro, pela ação ética.

Abreu Filho (2012, p.01) define transparência como:

[...] o direito público de saber em quê são aplicados os recursos públicos. Transparência é quando sabemos onde, como e por que o dinheiro está sendo gasto. É quando as coisas são feitas às claras, sem mistérios, como devem ser feitas. A administração pública deve ser sempre transparente, porque não deve ter o que esconder do povo.

A Transparência propõe a prestação de contas sobre o que está sendo feito em prol da comunidade. Essa prestação de contas ocorre através da oferta de condições de acesso a todas as informações sobre como o gestor trabalha. Pela transparência torna-se possível admitir que a administração pública funciona de uma maneira aberta, baseada em princípios éticos, sendo capaz de esclarecer e diremir dúvidas sobre ações quando questionada, isso pela facilidade que proporciona aos cidadãos e outros interessados em acessar as informações municipais (ABREU FILHO, 2012).

Compreende-se, conforme Bezerra e Cavalcanti (2011) ser fundamental a transparência na administração pública, para que os cidadãos possam ter acesso a todas as informações que sejam pertinentes ao desenvolvimento e aplicabilidade de recursos locais, ou seja, saber na realidade como o governo trabalha. Pela transparência é que a administração pública torna-se capaz de mostrar como funciona a máquina pública. Entretanto, não basta publicações, há que se pautar na forma ética de agir, e assim poderá ser questionada, sem embaraço, a qualquer momento.

Segundo Silva (2009) a transparência objetiva garantir aos cidadãos acesso a informações relevantes que lhes permita melhor fiscalização, análise crítica e opinião sobre a máquina pública.

Cruz et.al. (2012) relata que a preocupação com a transparência da gestão pública ganhou evidência a meio século, a partir da implementação da administração

pública gerencial na Inglaterra, entretanto o interesse popular sobreveio apenas na última década do século XX, passando a tornar-se preocupação da agenda governamental. Os países que defendem o processo democrático de acesso à informação sobre a ação dos gestores públicos são os que mais defendem a prática. A transparência interessa para tornar capaz a máquina punitiva para aqueles que causam danos à sociedade, sem esta ferramenta o eleitorado mostra-se incapaz de “punir” os políticos corruptos.

Segundo Gomes Filho (2005) quando o gestor público age transparentemente, promove a transformação do poder, pois pela crítica, todo e qualquer instrumento de ação aperfeiçoa-se. Para realizar uma gestão transparente, o gestor precisa compartilhar suas ações. O contrário ocorre na ausência da transparência. Sem transparência o poder tornar-se arbitrário, autoritário, contrário e nefasto ao sistema democrático. Observa-se assim, que a transparência confere à máquina pública potencial socializador, lucidez no exercício do poder, aperfeiçoamento e amadurecimento.

Bezerra e Cavalcanti (2011, p.02) falam sobre as vantagens da transparência:

Os ganhos advindos de políticas de transparência governamental, portanto, não se encerram em si mesmos, mas estão sim, nos resultados trazidos por esse tipo de política para todo o arranjo institucional da administração pública.

Dentre as vantagens da transparência na gestão pública, Gomes Filho (2005) ressalta o potencial de aproximação da população nos atos públicos que a transparência proporciona. A transparência convida a população a se envolver com o poder, tornando-se elo ativo na prática da máquina pública. Essa participação se dá na cobrança, na requisição de ações por parte do poder público e na crítica ao que foi ou deve ser feito, ou seja, proporciona um reequilíbrio das forças sociais, gestores e cidadãos.

Abreu Filho (2012, p.01) explica que o governo torna-se transparente quando há:

Habilidade política e envolvimento político para influenciar nos processos de decisão; envolvimento público (governo + sociedade) em todos os planos e assuntos estratégicos de interesse do país, do estado ou do município; elaborar planos, programas e projetos e utilizar um sistema de monitoramento conforme indicadores de desempenho amplamente discutidos e acordados com os diferentes atores sociais; estabelecimento de normas para o uso dos diferentes recursos, como o financeiro.

Nesse sentido, Cruz et.al. (2012) expõe que a transparência relaciona-se com três elementos: (1) a política social, (2) regras de planejamento e (3) execução orçamentária. Consolida-se na divulgação das informações acerca dos atos da gestão pública e não se deve limitar a relatórios burocraticamente exigidos pelos ditames legais.

Segundo Abreu Filho (2012, p.01) a transparência pode ser medida:

- Pelas formas como são tomadas as decisões (democráticas, participativas ou centralizadas-autoritárias);
- Pela eficácia dos canais de interação do governo com a comunidade – como, por exemplo, canais que possibilitem a participação dos cidadãos nas políticas públicas, questionando, sugerindo, monitorando, divulgando, mobilizando, etc.

Silva (2009) explica que um governo transparente não deve limitar-se a apresentar informações apenas do governo atual, mas principalmente deixar disponível informações passadas, a fim de que os cidadãos possa traçar um paralelo que lhes permita ver a evolução da máquina pública, e assim dirigir críticas eficazmente construtivas.

Para Cruz et. al. (2012, p.06) “mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população”.

Compreende-se assim que a ênfase na transparência em gestão pública municipal, não decorre de outra razão, a não ser da convicção de que um município ético será um município bem melhor. Entretanto, compreende-se também que a institucionalização da transparência pública, seja ela em qualquer esfera do Estado, dependerá muito da mudança cultural.

3 A ÉTICA E TRANSPARÊNCIA

Observa-se grande desconfiança por parte da população, sobre as ações de quaisquer esfera da máquina pública. São inúmeros os “escândalos” de corrupção nas mais diversas esferas de atuação da gestão pública, desde pequenos até grandes desvios, que prejudicam, principalmente, os menos favorecidos. Compreende-se assim, ser a discussão sobre ética na ação administrativa, uma necessidade, e o mecanismo pelo qual os preceitos mostram-se práticos, referem-se a uma ação transparente nas ações administrativas.

Segundo Serejo (2010, p.01):

É indiscutível que há a necessidade, em todos os segmentos sociais, quer na política, quer na administração pública, no judiciário, e, principalmente nas relações interpessoais diárias, de um código de condutas que possa nortear e selar a organização e o equilíbrio social. Um conjunto de princípios, valores, direitos e deveres que possam tornar nítido o liame subjetivo de onde termina um direito pessoal e onde começa o direito do próximo.

Ainda em Serejo (2010) encontra-se como definição de ética, para os moldes atuais, como uma doutrina de valor do bem, teoria norteadora da ações pelos bons costumes ou costumes ideais. São valores que influenciam a conduta humana e, que a realização de tais valores utiliza princípios fundamentados na verdade, na justiça e no amor.

Entretanto, a ética ainda não chegou a um consenso em sua definição. Sofreu e sofrerá ainda muitas alterações na interpretação de sua amplitude. Para melhor compreensão da conceituação da ética propõe-se a análise crítica das duas tabelas a seguir.

Sassateli (2009) mostra a evolução do conceito ético nas seguintes apresentações:

Classificação	Principal Conceito	Período	Principais Representantes
Ética Tradicional	Fundamenta-se numa consciência coletiva mais ou menos implícita no comportamento humano socialmente aceito por todos.	Antiguidade e Idade Média.	Depois de Sócrates
Ética Antiga	A ideia do ser humano se realiza somente na comunidade (Platão). O ser humano é atividade, passagem da potência para o ato (Aristóteles). Transparece o desprezo pelo trabalho físico. Não há lugar no Estado para escravos, que são considerados seres sem virtudes morais e direitos cívicos. Os direitos são só para a elite, a minoria	Antiguidade	Platão e Aristóteles

Continuação da Tabela			
Classificação	Principal Conceito	Período	Principais Representantes
Ética medieval	O ser humano é uma alma que se serve de um corpo, uma criatura privilegiada na ordem das coisas. O pecado é uma transgressão à lei divina. A ética agostiniana se contrapõe ao racionalismo da ética grega. O bem eterno perpassa pela graça e a ação do lívrio-arbítrio, sem a qual o segundo não seria capaz de realizar coisas boas (Santo Agostinho). Deus é objetivo ou fim supremo, entretanto o conhecimento é o meio mais adequado para alcançar a salvação. Para viver corretamente, tem-se que ter prudência, justiça, fortaleza, temperança, fé, esperança e caridade) (São Tomás de Aquino).	Idade Média	Santo Agostinho e São Tomás de Aquino
Ética pós Tradicional	Ênfase no individual, racional, subjetivo, autônomo, evolução do ser humano pela consciência individual.	Moderna e pós-moderna	Kant
Ética Moderna	Compreensão antropocêntrica e racional do ser humano e do seu comportamento. Moral independente dos impulsos e tendências naturais. Esta seria estabelecida somente pela razão. Formalidade. Sujeito autônomo e livre, ser ativo e criador, que deseja ver realizado no mundo real e não no mundo ideal (como os antigos e medievais).	Moderna	Kant
Ética pós-moderna	Busca a compreensão do ser humano e do seu comportamento excludente ou includente na modernidade. (1) Ética da restauração: tentativa de voltar à ética tradicional. (2) Ética do Nihilismo: contra a restauração, exclusão das instituições morais, esvaziamento dos valores, alcançar um mundo totalmente desencantado. (3) Ética includente: a modernidade é uma realidade mas não resolveu todos os problemas, sobre os quais deve-se buscar soluções (Correntes de pensamento como Neo-aristotelismo, Neo-iluminismo, do Personalismo, do Engajamento, Dos direitos humanos, do Marxismo humanista e da Libertação).	Idade Contemporânea	Nietzsche e Heidegger (Nihilismo) até os dias de hoje. Cita-se: Neo-Iluminismo – Habermas. Engajamento – Sartre. Personalismos – Jaspers e Marcel Direitos humanos- Revolução francesa e americana. Marxismo Humanista- Marx Libertação

Tabela 01- História da ética
Fonte: Adaptação de Sassatelli (2009)

Já Serejo (2010) apresenta a evolução do conceito ética nas seguintes premissas:

Filósofo	Conceito	Época
Sócrates	Relação natureza humana e suas implicações ético-sociais. A educação da alma leva ao bem da cidade. As leis deveriam ser obedecidas pois a obediência era o limite entre a civilização e a barbárie. Vislumbrava que as leis eram preceitos de obediência incontornáveis. Moralidade e legalidade caminham juntas para a realização do bem social.	Antiguidade
Aristóteles	A justiça é o ponto principal. A ética deve investigar e definir o que é justo e o que é injusto. Deve saber para ensinar ao agir humano, pois o conhecimento do que é justo ou injusto, bom ou mau é o ponto de partida para uma ação ser justa ou boa, obedecendo as regras estabelecidas pelos valores. A política torna-se assim, a mais importante das ciências, deve ser orientada pela ética, que tem a função de traçar normas adequadas e suficientes para a realização do bem comum.	Antiguidade
Maquiavel	Ruptura no sistema ético harmônico: religião, moral e direito. Descontentamento com a ganância do clero e dos nobres. Ceticismo. A ética que rege a vida pública é especial, cujos valores supremos são a estabilidade interna e a independência externa da sociedade política. Logo, deve o direito servir a essa finalidade maior e o cumprimento dos preceitos de moral individual e dos ensinamentos religiosos devem se submeter à exigência de respeito à ordem e à manutenção da segurança. As atitudes do Poder devem garantir a harmonia do Estado, e não do bem comum coletivo.	Idade Média
Hobbes	A legitimação da política está acima do povo, concentrada nos poderes, objetivando a garantia individual	Moderna
Rousseau	A legitimação da política está na soberania do povo, para que se proteja a liberdade de todos. Buscava-se a restauração dos antigos costumes devastados pela modernidade. A apreensão da verdade moral é feita primeiro pelo sentimento, depois pela razão. O maior erro é considerar o homem essencialmente racional, desprovido de emoções.	Moderna
Kant	Somente a razão pura, isto é, livre de qualquer influência emotiva ou sentimental, mostra-se capaz de encontrar as grandes leis éticas. O objetivo está em descobrir princípios transcendentais puros do comportamento moral que não depende da experiência, mas que na verdade a condiciona. Só a vontade boa nos torna dignos de ser feliz. Há vários caminhos que conduzem à felicidade, entretanto, o das virtudes é o caminho moralmente digno.	Moderna
Marx	Forte crítica social. Considera a totalidade do ser, do existir do homem como ser histórico. Possibilidade e necessidade histórica de superar o estado atual das coisas no processo de construção da emancipação humana universal. A ética liga-se à educação da classe trabalhadora, como produção de homens conscientes e livres, capazes de conhecer, intervir e apropriar-se do processo de produção material e espiritual ao longo da história da humanidade.	Moderna

Tabela 02- Evolução do pensamento sobre ética

Fonte: Adaptação de SEREJO (2010)

Observadas as disposições de Sassatelli (2009) e Serejo (2010) pode-se compreender que a ética varia na sua essência e realidade prática segundo as influências da sua época. Já a muito está presente no contexto político e posiciona-se basicamente entre o considerado justos e injusto, por isso relaciona-se com a política, ou seja, representação do poder, da gestão da coisa pública.

3.1 Ética Profissional na Gestão Pública

Segundo Slomski (2005) a ética apresenta-se como a base fundamental que condiciona a gestão pública para a qualidade, sabedoria, humildade, perseverança, honestidade, caráter. Já Serejo (2010) aponta a ética como o grande desafio da administração pública, pois considera que a conduta ética na gestão pública não se restringe à distinção entre bem e o mal, o certo e errado, mas acresce que o fim deve ser sempre o bem comum, eis aqui o ponto desafiador. Na prática propõe a ação da gestão pública baseada em princípios primordiais como dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência.

Consonante, Gonçalves (2011, p.01) também explica:

O Estado Democrático de Direito baseia-se em uma sociedade livre, justa e solidária, como afirma nossa Constituição, onde o poder deve emanar do povo, sendo exercido em seu proveito, diretamente, ou por meio de representantes eleitos. Deve ser um Estado promotor de justiça social, tendo a legalidade como princípio basilar. Porém, a lei não deve ficar adstrita em uma esfera puramente normativa e abstrata, mas sim, deve influir na realidade social do povo.

Lima (2006) explica que a necessidade da ética na gestão pública está na manutenção da vida em sociedade. Expõe que, ou se tem ética, adota-se uma escala de valores bem nítida e bem clara, ou então experimenta o fracasso. Sua justificativa fundamenta-se na realidade experienciada que mostra que atos que são praticados em contradição aos princípios éticos, de alguma forma, prejudicam o alcance dos resultados. Na esfera pública, tais atos prejudicam a sociedade, contribuindo e conduz ao descrédito cultural e às crises.

Caracas (2009 p. 01-02) relata que:

A questão ética é um fator imprescindível para uma sociedade e por isso sempre encontramos diversos autores tentando definir o que vem a ser ética e como ela se interfere em uma sociedade [...] A questão da ética pública está diretamente relacionada aos princípios fundamentais, sendo estes comparados ao que chamamos direito, de norma fundamental, uma norma hipotética com premissas ideológicas e que deve reger tudo mais o que estiver relacionado ao comportamento humano em seu meio social, aliás, podemos invocar a Constituição Federal. Esta ampara os valores morais da boa conduta, ou seja, na Administração Pública contém princípios como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência¹

¹ Conforme explanou-se no capítulo 2.

Para a gestão pública existe um código de ética a ser seguido, consoante ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, que sujeita todo e qualquer agente público a respeitar e agir segundo princípios éticos. O código tem por finalidade contribuir para melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade e para aumento da competitividade do País. Busca contribuir para uma gestão pública ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientado para o cidadão (BRASIL, 2005).

O código de ética para a gestão pública (BRASIL, 2005, p.02) dispõe como princípios éticos:

- a) Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;
- b) Interesse público e responsabilidade social;
- c) Lealdade;
- d) Imparcialidade;
- e) Dedicção, compromisso e exatidão;
- f) Transparência;
- g) Coerência e equilíbrio;
- h) Cooperação.

Segundo Nalini (1999) a gestão pública, visando a transparência, pode adotar como norte ético o princípio do Serviço Público, da justiça e imparcialidade, da igualdade, da proporcionalidade, da colaboração e boa fé, da informação e qualidade, da competência e responsabilidade, abaixo descritos.

O princípio do Serviço público, pois os agentes públicos encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo, devendo os agentes atuarem em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito (NALINI, 1999).

O princípio da justiça e imparcialidade, pois os agentes públicos no exercício da sua atividade devem tratar de forma totalmente justa e imparcial todos os cidadãos (NALINI, 1999).

O princípio da igualdade, porque os agentes públicos não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social (NALINI, 1999).

O princípio da proporcionalidade, devido, os agentes públicos, no exercício da sua atividade, só poderem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da atividade administrativa (NALINI, 1999).

O princípio da colaboração e boa fé, uma vez que os agentes públicos, no exercício da sua atividade, devem colaborar com os cidadãos, segundo o princípio da Boa Fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da atividade administrativa. Referenciar de acordo com a norma (NALINI, 1999).

O princípio da informação e qualidade, sendo que os agentes públicos devem prestar informações de forma clara, transparente, simples, cortês e rápida (NALINI, 1999).

O princípio da lealdade, pois os agentes públicos, no exercício da sua atividade, devem agir de forma totalmente leal, solidária e cooperante ao cidadão e ao Estado democrático (NALINI, 1999).

O princípio da competência e responsabilidade, uma vez que os agente públicos devem agir de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional (NALINI, 1999).

Sobre deveres, o Gespública (BRASIL, 2005) orienta atuar em estrita obediência à lei, para boa reputação e integridade da organização pública, cooperar com a elucidação de qualquer violação identificada, contribuir para ação transparente da máquina pública pela lealdade, honestidade e boa-fé, garantindo a prevenção contra injustiças.

Segundo Gonçalves (2011) o gestor público tem a obrigação de seguir uma conduta ética e digna de sua representação política, em todos os setores econômicos e sociais, perante seus eleitores e perante a si próprio. Os princípios que norteiam a ética são apresentados e lembrados diariamente na atualidade, basta aplicá-los e vivenciá-los. Por esta razão, os gestores públicos que visam a transparência devem buscar novas soluções para a administração pública, bem como contribuir na concepção e implantação de reformas políticas e legislativas, que consolidem a ética de forma mais rigorosa e persuasiva.

Nalini (1999) define a ética profissional é o conjunto de normas éticas que formam a consciência do profissional e representam imperativos de sua conduta. E conclui que ser ético é agir dentro dos padrões convencionais, é proceder, e não prejudicar próximo. Cumprir os valores estabelecidos pela sociedade em que se vive, cumprir com todas as atividades de sua profissão, seguindo os princípios determinados pela sociedade e pelo seu grupo de trabalho.

Segundo Bezerra e Cavalcanti (2011) para que a ação pública não desvirtuem das finalidades estatais, a gestão pública deve se submeter às normas constitucionais e às leis especiais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, onde todo o aparato normativo objetiva a um comportamento ético e moral por parte de todos os agentes públicos que servem ao Estado, que é a representação máxima do povo.

3.2 Comportamento dos Gestores Públicos na Atualidade: problemas com a ética

Caracas (2009) mostra que não é incomum relacionar ética com a falta dela. No cenário nacional essa realidade é muito comum. Ao se falar em ética, logo se pensa em corrupção, ineficiência, propina, extorsão.

Consonante, Serejo (2010) expõe que ainda que haja tamanha expressão da conduta ética na fundamentação da gestão pública, ainda assim, muitos gestores não a levam em consideração, apresentando desvios de conduta que se repercutem em: corrupção, abuso do poder, nepotismo, propina, desvio de recursos públicos, falta de decoro parlamentar, falácias e promessas enganosas, compra de votos, assédio moral e inúmeras outras práticas abusivas, descabidas e ilícitas.

Carvalho Netto e Martins (2013, p. 04) relatam:

A nosso ver, escândalos como o que hoje ocorre no Distrito Federal são genuínas manifestações de antigas práticas de há muito presentes em nossa herança patrimonial. Como aliás denunciadas pelo autor da Arte de Furtar (supostamente Padre Antônio Vieira).

As imagens televisivas de importantes ocupantes de cargos públicos cometendo os mais absurdos comportamentos corruptos, negando veementemente as práticas corruptas assim que acabaram de cometê-las mostra a “triste” realidade da máquina pública nacional, ou seja, a apropriação e gestão do aparato burocrático do Estado para fins de interesse privado daqueles que ocupam posição de poder. Observa-se urgente a necessidade de rompimento dessas estruturas corruptas a fim de que se proceda a prática do Direito Constitucional que contempla todo o país e não apenas uma parcela da sociedade (CARVALHO NETTO; MARTINS, 2013).

Só como ilustração da gestão pública no cotidiano nacional, a fim de se poder compreender a questão ética na administração pública, observa-se o elencado de

notícias apresentados pelo o site www.noticias.uol.com.br para uma parte ano de 2013:

Conduta antiética praticada pelos profissionais da gestão pública: alguns casos Denúncias do 1º semestre de 2013
1.Senadores criticam 14º e 15º salários, mas embolsam dinheiro.
2.Senador paga marmitas de empregados com verba do senado.
3.Câmara dispensa servidor de assinar ponto pela manhã.
4. Ação contra corrupção não anda há 11 anos.
5.Gestor Público é condenado por improbidade administrativa.
6. Poder judiciário está envolvido em crimes.
7.Deputado é acusado de falsificar documentos.
8. Deputado é acusado de receber propinas.
9.Deputado paga pastores com dinheiro da Câmara.
10.Presidente da Câmara manda instalar cobertura de piscina no valor de R\$ 8,7 mil.

Tabela 03- Realidade de falta de ética da gestão pública

Fonte: Adaptação de <http://noticias.uol.com.br> Acesso em 15/12/2013.

Para consolidar a compreensão da prática ética na gestão pública, também na esfera municipal, Garcia (2011) relata denúncias de corrupção sobre desvio de dinheiro em um esquema de fraude dentro de uma prefeitura paulista, que poderia ter sido aplicado em cerca de 30 obras ou na pavimentação de aproximadamente 20 ruas, que apresentam-se sem infraestrutura necessárias, segundo estimativa do atual governo municipal. O sistema judiciário já realizou oito prisões, dentre as quais estão três vereadores, além de funcionários e ex-funcionários municipais comissionados e efetivos, como suspeitos de participar do esquema. As prisões são resultado de uma investigação iniciada em 2005, após auditoria contratada pelo Executivo Municipal. As acusações são sobre efetuar alterações de débitos com a prefeitura de modo a beneficiar pessoas físicas e jurídicas da região. Segundo relatório da polícia, por ora foram detectados prejuízos ao erário desse município apenas quanto à arrecadação de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano).

Outro caso que ilustra a realidade a gestão pública no país, refere-se a um dos escândalos recentes foi noticiado pelo G1 (2013) em 30 de novembro de 2013 envolvendo a prefeitura de São Paulo, onde quatro agentes ligados à subsecretaria da Receita da gestão anterior a presente data, foram presos na manhã desta quarta-feira (30), em São Paulo, por suspeita de integrar esquema de corrupção que causou prejuízos de pelo menos R\$200 milhões aos cofres públicos nos últimos três anos, segundo o Ministério Público (MP). Os detidos são investigados pelos crimes de corrupção, concussão, lavagem de dinheiro, advocacia administrativa e formação de quadrilha.

Observa-se assim que a ética, ainda que urgente, está bem distante das práticas de gestão pública na esfera nacional.

Caracas (2009) explicam que a falta de ética decorre da existência de governos autoritários, que administram sem obedecer is preceitos éticos, sem critérios de justiça social e que, mesmo após a consolidação dos regimes democráticos, continuam agindo de forma autoritária e absolutista, contaminados pela doença da desonestidade, dos interesses escusos geralmente oriundos de sociedades dominadas por situações de pobreza e injustiça social, o que contribui para a falta de confiança nas instituições públicas, além de prejudicar a eficácia das organizações, aumentar os custos, afetar o bom uso dos recursos públicos e comprometer a imagem da sociedade, sem contar no castigo imposto sobre as classes menos favorecidas, que só possuem auxílio no sistema público, onde ocorre a falta de sistema de saúde, de esgoto, de habitação por causa da falta de investimentos do Governo, pois os funcionários desviam verbas que priorizam seus interesses pessoais em detrimento do interesses coletivos.

Divulga-se e até compreende-se o que determina os princípios defendidos pela ética profissional, mas na prática, na pessoa do gestor ou agente público, não se traduzem em realidade, que de pequenos desvios, compromete todo o funcionamento da máquina pública, prejudicando principalmente o elo mais frágil da corrente, a população, que deveria ser defendida e protegida pelo poder do Estado.

4. MECANISMOS DE AÇÃO ÉTICA E TRANSPARENTE PARA A GESTÃO PÚBLICA

Ainda que haja corrupção, também ocorrem esforços para impor ação ética e transparente por parte da gestão pública:

Os governos em todo o mundo estão empreendendo esforços na busca da maior eficiência e eficácia da administração pública. Agilizar e modernizar o estado tem sido a pauta da agenda política de diversos países. Na tentativa de criar um Estado mais barato e eficiente, torna-se necessário um maior controle dos gastos públicos e uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos. Os governos devem implementar processos de desenvolvimento que assegurem a utilização dos recursos naturais e econômicos do país no atendimento das necessidades das gerações presentes, sem esgotar as possibilidades de desenvolvimento das gerações futuras, ou seja, devem implantar o desenvolvimento sustentável (ZIVIANI, 2004, p.01).

Consonante Gonçalves (2011) fala que a administração pública precisa investir em mecanismos que proporcione melhores técnicas e práticas de gestão para uso eficaz dos recursos públicos. Sugere a linha de preparação da equipe por meio de qualificação educacional. Explica ser necessário também aperfeiçoar instrumentos capazes de permitir ao cidadão um acompanhamento de toda a atividade administrativa a fim de falhas e erros sejam identificadas, corrigidas e leve à punição dos más gestores, bem como uma mudança no comportamento de todo agente público no sentido de conscientizar que a finalidade da administração pública é atender a necessidade da população cumprindo a função do Estado Democrático de Direito.

Cruz et. al. (2012) sugere o aumento do acesso à internet como um mecanismo eficaz para permitir à população acesso à informação sobre a gestão pública, tornando-a mais transparente. A partir da divulgação das informações sobre as execuções orçamentárias observa-se utilização mais eficaz dos recursos, devido a uma maior participação popular na utilização e investimentos públicos, através de críticas e fiscalização da ação pública.

Ziviani (2004) propõe para uma ação ética e transparente nas seguintes frentes apresentadas na Tabela 04.

Ações Públicas	Atividades Contempladas
Planejamento	Estabelecimento de metas e condições para execução orçamentária. Previsão da arrecadação e a renúncia de receita. Fundamentação da geração de despesa e confrontação com critérios técnicos para execução legal. Elaboração de leis consonantes com o Plano Plurianual ² .
Controle	Controle interno e externo sendo responsabilidade principalmente do poder legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas e da população, a fim de verificar se as metas cumpridas pelo exame dos relatórios e anexos incorporados no planejamento. Fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal como cumprimento de metas, obediência aos limites para realização de operações de crédito, destinação dos recursos, despesas com pessoal e a dívida e seus limites. Sugere-se acompanhamento e avaliação de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão.
Transparência	Apresentar à população e interessados os instrumentos de transparência: planos, orçamentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as prestações de contas e os respectivos pareceres prévios dos órgãos de controle externo, os relatórios de gestão fiscal e os relatórios da execução orçamentária. Tais informações devem estar disponíveis durante todo o exercício tanto pelo poder legislativo, quanto pelos órgão técnicos responsáveis por sua elaboração.
Responsabilização	Irregularidades são penalizadas segundo determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além de outros diplomas legais contemplados nessa lei. Dentre as punições está o prejuízo e suspensão das transferências voluntárias, as garantias e a contratação de operação de crédito, inclusas nas antecipações de Receitas Orçamentárias. Cada município deve ter sua lei própria, visto a autonomia administrativa que lhes garante a Constituição Federal, legislação complementar a lei federal.

Tabela 04- Propostas de Ação Ética e Transparente na Gestão Pública

Fonte: Adaptação de Ziviani (2004)

Para melhorar a gestão pública, Abreu Filho (2012) sugere (1) realização de reuniões abertas ao público, (2) disponibilização de consultas ao público antes da tomada de decisões, (3) respeito às opiniões e às decisões tomadas pela população, (4) divisão de funções entre, quem decide, quem implementa e quem fiscaliza, (5) elaboração de regulamentos, códigos de ética e de comportamento para dar publicidade à políticos, funcionários públicos, entidades públicas e da iniciativa privada, entidades da sociedade civil e o público em geral, (6) utilização de novas tecnologias de informação e comunicação, como a internet, para aumentar a eficácia e eficiência na transparência da gestão pública, (7) prestação de informação adequada, bem organizada e disseminada na população para garantir a transparência, o exercício da cidadania ativa, (8) elaboração de orçamentos mais transparentes como meio para se ter uma sociedade mais justa. Quanto mais transparência e veracidade nas informações, mais democracia e justiça social. Se houver maior participação populacional, então mais justa será a gestão pública.

² Plano Plurianual- Planejamento do Governo Federal para desenvolvimento nacional.

Gomes Filho (2005, p. 06) explica:

Qualquer política de transparência para a gestão pública deve considerar dois ângulos, com vistas à sua implementação. O primeiro deles, de que a transparência exige disposição de abertura por parte de quem detém o poder, no sentido de remover obstáculos ao acesso à informação por parte daqueles sobre quem o poder se exerce. O segundo ângulo da questão refere-se à disposição de informar, de disponibilizar informação suficiente ao pleno desvelamento do poder diante daqueles sobre quem ele se exerce. Quanto ao primeiro aspecto, muito ainda está por se fazer no Brasil.

Segundo Gomes Filho (2005) a gestão pública brasileira só atualmente tem buscado mecanismos para uma ação mais transparente, entretanto, em muitos setores e lugares, ainda impera a forma autoritária de administrar. A instalação de ouvidorias em vários segmentos da gestão pública pode ser um indício dessa nova proposta administrativa. No entanto, ainda se observa barreiras às práticas éticas, como se a conduta ilegal fosse absolutamente natural. Para combater essas condutas, compreende-se ser necessário asseverar que a atuação do poder público na identificação, apuração e punição daqueles que cometem ato falho de gestão pública.

Bezerra e Cavalcanti (2011) colocam que a transparência na gestão, que propõe uma ação ética, requer a participação da população no processo, o que se dá por meio de audiências públicas para elaboração e execução dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, normalmente em sessões do legislativo para demonstração do cumprimento das metas fiscais. Para a prestação de contas, sugere a observância dos dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a publicação dos documentos orçamentários e fiscais, além das ações de participação popular. Tais publicações podem ocorrer no jornal oficial, ou periódico de maior circulação do município, na internet e em murais situados em locais de fácil acesso e grande fluxo de pessoas.

Gonçalves (2012, p.09) ressalta:

Não é suficiente usar com economia, zelo e dedicação os bens e os recursos públicos, mas também se faz necessária a produção de eficácia, ou seja, comprometimento político e institucional com um planejamento competente, ocasionando a obtenção de resultados sociais aspirados pela sociedade, oferecendo serviços de interesse social compatíveis com suas necessidades em extensão, qualidade e custos.

Compreende-se que, para atingir fins de gestão administrativa eficaz mostra-se necessário que o gestor adote ações de governança e controles, como os praticados na esfera privada, direcionados para metas e objetivos claros e

específicos e desenvolvidos segundo um planejamento com prazo determinado, para a implementação de uma gestão por resultados, Além desse esforço, mostra-se necessário capacitar as equipes com ferramentas adequadas para medir os resultados alcançados, pois, caso contrário, não será possível a correção de falhas. Nessa postura de gestão identifica-se como barreira os processos burocráticos que não contribuem para o alcance das metas planejadas.

Caracas (2009) apresenta sucintamente uma ideia concluinte de toda a realidade frente a necessidade que se observa hoje para a atuação na gestão pública ao expor que a mudança que se almeja para a forma de conduzir a administração pública sugere uma gradativa e necessária transformação cultural dentro da máquina pública, ou seja, um revigoramento dos valores morais frente às tradições e burocracias, que perpassa por uma reeducação em princípios éticos que norteiem e fundamentem uma melhor ação. Nesse sentido, salienta que a população também tem sua parcela de responsabilidade neste cenário funesto que se verifica, pois não se mobiliza para exercer seus direitos e impedir a corrupção.

No esforço de combater as falhas da máquina administrativa pública o Estado instituiu a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) pelo poder Judiciário, onde prevê punição à quem cometer conduta antiética visando resgatar a gestão pública dos vícios cometidos e retomar o objetivo maior de interesse, o atendimento à população.

4.1 O Esforço por uma Gestão Pública Transparente e ética: Lei de Responsabilidade Fiscal na Gestão Pública

Cruz et.al. (2012) coloca que a transparência da gestão fiscal no Brasil, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, passou a ser uma exigência legal, que pode ser periodicamente acompanhada e fiscalizada pelos órgãos competentes, assim como pela população.

Ziviani (2004, p.02) explana:

A Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, tem amparo legal no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal. Esta dividida em dez capítulos e possuindo setenta e cinco artigos, podendo ser classificada como uma lei extensa. Esta lei vem mudar a história da administração pública no Brasil. Através deste instrumento legal todos os governantes passarão a obedecer a normas e limites para a administrar as

finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos públicos. O objetivo desta lei é melhorar a administração pública, através da busca de melhor qualidade da gestão fiscal e o equilíbrio das finanças públicas, além de assegurar a estabilidade e a retomada do desenvolvimento sustentável do país. O maior beneficiário é o contribuinte/cidadão, que passa a contar com a transparência na administração e a garantia de boa aplicação das contribuições pagas.

Para Sanches (2004), a Lei prevê a utilização correta e eficiente dos recursos públicos, buscando efetividade na arrecadação das receitas e ação responsável e pragmática na programação e execução de despesas, culpando que a descumpra.

Bezerra e Cavalcanti (2011) expõe que a Lei de Responsabilidade Fiscal faz parte de um projeto nacional para reformar o Estado, tornando-o mais eficaz e eficiente e, assim mais competitivo. Coleciona em seus artigos medidas do programa de Estabilidade Fiscal, cumprimentos dos princípios constitucionais, foco no atendimento populacional pela máquina pública, visando melhoria na qualidade de vida da população através de melhores serviços prestados à sociedade, bem como proporcionar crescimento econômico e desenvolvimento sustentável. Esta lei propõe a implantação de um sistema de planejamento que possibilite a gestão fiscal responsável, onde só se gasta o que se arrecada, além de que tais gastos devem ser totalmente direcionados para o atendimento das necessidades definidas de acordo com as prioridades da sociedade. Esse quesito só pode ser realmente alcançado pela participação popular efetiva, o que propõe uma ação transparente, como forma de atrair a população e interessados.

A tabela 05 apresenta sucintamente as questões contempladas pela Lei de responsabilidade fiscal (BRASIL, 2000):

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101)	
Capítulos	Assuntos tratados
Capítulo I	Conceitua gestão e responsabilidade fiscal, versando sobre dispositivos exigidos para a realização de tais preceitos
Capítulo II	Versa sobre o planejamento e relaciona-o com o Plano Plurianual
Capítulo III	Fala sobre a receita pública
Capítulo IV	Fala sobre a despesa pública
Capítulo V	Aborda as transferências voluntárias
Capítulo VI	Versa sobre a destinação de recursos públicos para o setor privado
Capítulo VII	Aborda questões da dívida e do endividamento
Capítulo VIII	Fala sobre a gestão do patrimônio público
Capítulo IX	Explana sobre transparência, controle e fiscalização
Capítulo X	Encerra com as disposições finais e transitórias

Tabela 05- Resumo da Lei de Responsabilidade Fiscal

Fonte: Autor baseada na Lei de Responsabilidade Fiscal

Compreende-se assim, consonante com o exposto por Ziviani (2004) que esta lei mostra-se um marco e representa um avanço na forma de administrar os recursos públicos, obrigando os gestores públicos a fazer melhor uso e uso ético do que os cidadãos/contribuintes colocam sob sua responsabilidade. As regras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal são importantes principalmente pelo controle do endividamento e da inflação, que este primeiro promove ao instalar-se.

4.2 O uso da internet para a transparência: cumprindo o princípio da publicidade

Cruz et. al (2009) explica que o avanço tecnológico favorece a transparência, e o agir transparente favorece a ética, assim, o avanço tecnológico pode contribuir para o aumento da transparência das ações da gestão pública. Ressalta que a rede mundial de computadores (a internet) amplia sobremaneira a forma como a comunicação humana se processa, o que favorece a aproximação da comunidade e a gestão pública, se esta permitir o diálogo. Também salienta que a difusão desse recurso como meio de propagação da informação e conhecimento, já experimentada em diversas áreas, pode favorecer a transparência para o setor público também. O acesso múltiplo e massivo, se bem utilizado pela gestão pública pode atrair a participação popular e conseguir ganhar eficiência para a máquina pública, uma vez que pelas críticas recebidas e pelo apoio pode melhorar e tornar mais efetiva as ações.

Nesse mesmo sentido, Bezerra e Cavalcanti (2011, p.01-02) discorrem:

Todos sabem que informação é poder. Aqueles que detêm informações pertinentes conseguem melhores remunerações, são mais respeitados e influentes e na maioria das vezes levam vantagens sobre os demais. A publicidade das questões administrativas é tema central nos regimes democráticos contemporâneos. Nesse ínterim, a Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988 inculpe em seu art.37 que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Observa-se assim, que além de trazer benefícios a todos os envolvidos, gestores e população, a apresentação de informações, principalmente nos meios de comunicação de massa, dentre eles, hoje o mais comum, a internet, mostra-se uma exigência constitucional. Entretanto, conforme exposto por Caracas (2009) o Brasil necessita da mudança, mas ainda há muito o que se fazer nesse sentido.

Ao disponibilizar acesso fácil, claro e rápido às informações sobre as atitudes administrativas, bem como a identificação dos responsáveis, a população e os órgãos fiscalizadores interessados podem mais efetivamente analisar as ações desenvolvidas e, identificado falhas e possíveis erros, podem precocemente serem corrigidos, evitando uma série de embargos, problemas fiscais e insatisfação da população.

Essa postura é a que se mostra adequada segundo os preceitos éticos. Quem age conforme o disposto na Lei está colocando-se de forma transparente, pois a Lei, seja ela em qual esfera for elaborada, sempre visará o bem comum, o melhor à coletividade. No cumprimento ético dos dispositivos legais, a máquina pública ganha mais um elemento que pode proporcionar-lhe eficiência, pois, quando os objetivos, recursos e a aplicabilidade ocorrem consonantes com os ditames legais, permite que o processo aperfeiçoe-se e, pela prática constante, a realidade torna-se rotina, melhorando a eficiência e tornando o sistema eficaz.

A transparência surge inicialmente sendo uma exigência legal, torna-se, com o passar do tempo, uma ferramenta que serve de painel de observação para a implantação de melhorias constantes, contudo ressalta-se, isso depende da vontade política de ser realizado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreende-se ser gestão pública o ato de administrar a máquina pública, de administrar os recursos humanos, materiais e patrimoniais, bem como os financeiros a fim de permitir o desenvolvimento local e nacional. A gestão pública está condicionada a cumprir os princípios dispostos na Constituição Federal, que são a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, o que conduz a uma ação ética no comando dos recursos confiados à coisa pública.

A ação ética, na gestão pública torna-se primordial para que haja igualdade, justiça e desenvolvimento econômico e social. Entretanto, para utilizar a ética como forma de gerir transparentemente a máquina pública, o gestor precisa agir de acordo com os princípios elencados na Constituição Federal, bem como cumprir os dispositivos constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para que haja eficiência na gestão pública, propõe-se como adequada a ação por meio de conduta ética, que envolve basicamente planejamento, controle, transparência e responsabilização.

Sobre o planejamento observa-se ser necessária participação popular na elaboração de planos e orçamentos, bem como na identificação das necessidades que deverão receber esforços para serem sanadas. A participação da população nesse processo faz a gestão pública ganhar utilidade, errar menos e satisfazer mais a população com ações efetivas de acordo com o considerado pela população.

No que diz respeito ao controle, verifica-se fundamental participação da população também no que diz respeito ao acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, na realização das obras e, sobretudo na parceria com os órgãos competentes a fim de corrigir falhas e punir comportamentos inadequados. Toda a população ganha com uma fiscalização eficaz sobre as ações da administração pública.

A transparência versa sobre o conjunto das ações anteriores que culmina na publicação dos planos, das atividades de execução e da prestação de contas do cumprimento do orçamento. Envolve a apresentação de documentos fiscais exigidos legalmente, mas também pode expandir-se para a apresentação de informações complementares detalhando a ação do gestor público, procurando traçar um paralelo entre o planejado e o executado, o que permite à população verificar a eficácia da gestão pública.

A responsabilização refere-se à identificação de falhas e erros e, conseqüente denúncia no Ministério Público, que, de acordo com a lei, enquadra e pune o infrator.

Compreende-se que a gestão pública requer para eficiência ética e transparência, o que atualmente, no Brasil, ainda que tenhamos alcançado alguns avanços em termos de denúncia e cumprimento legal dos ditames da Lei, ou seja, punição para os culpados de condutas antiéticas, estamos distantes do efetivo cumprimento dos dispositivos legais que asseguram transparência e eficácia na administração pública.

Conclui-se que a ética deve ser o mecanismo pelo qual a gestão pública alcança eficiência e, a transparência, o mecanismo que aperfeiçoa a ação da administração pública. Assim, respeitando os dispositivos legais, nacionais e municipais, torna-se mais ético e transparente a ação do gestor público.

REFERÊNCIAS

- ABREU FILHO, Hélio. **Transparência na gestão pública**. 2012. Disponível em www.helioabreu.com.br Acesso em 01/08/2013.
- BEZERRA, Maria do S. C.; CAVALCANTI, Pettson de M. **Transparência na administração pública: instrumentos legais e outros dispositivos**. 2011. Disponível em www.jusnavegandi.com.br Acesso em 01/08/2013.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- BRASIL. Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização – Gespública. **Código de ética**. Brasília: Presidência da República, 2005.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000: Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Congresso Nacional, 2000.
- CARACAS, Sheila R. C. **Ética na administração pública**. 2009. Disponível em www.administradores.com.br Acesso em 01/08/2013.
- CARVALHO NETTO, Menelick de; MARTINS, Argemiro C.M. **A ética na política e os recentes casos de corrupção do DF**. Disponível em www.fd.unb.br Acesso em 15/12/2013.
- CRUZ, Cláudia Ferreira. Et. al. **Transparência na gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2012.
- G1. Portal de notícias da Globo.com. **Operação prende auditores suspeitos de desvios na prefeitura de São Paulo**. Disponível em <http://g1.globo.com> Acesso 15/12/2013.
- GARCIA, Janaína. **Dinheiro desviado em corrupção poderia agilizar obras, afirma Prefeitura de Taboão da Serra (SP)**. 2011. Disponível em <http://noticias.uol.com.br> Acesso 15/12/2013.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOMES FILHO, Adhemar B. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. Santiago: X Congresso internacional Del CLAD sobre la reforma Del Estado y de La administración pública, 2005.
- GONÇALVES, Maria Denise A. P. **Ética na administração pública: algumas considerações**. Rio Grande: Âmbito jurídico XIV, 2011
- GONÇALVES, Maria Denise A. P. **Gestão Pública sob novo paradigma da eficiência**. 2012. Disponível em www.conteudojuridico.com.br Acesso 01/08/2013.
- LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em Gestão Pública**. Recife: Fórum

Nacional de Qualidade, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MIRANDA, Maria Bernadete. **Princípios Constitucionais do Direito Administrativo**. São Paulo: Revista Virtual Direito Brasil, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. São Paulo: RT, 1999.

PRODANOV, C. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. 1. Ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1994.

SANCHES, Carmem L. A. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SASSATELLI, Marcos. **Histórico da ética**. 2009. Disponível em www.edt.edu.br Acesso em 01/08/2013.

SEREJO, Bianca M. S. **Ética na administração pública e o nepotismo é uma conduta ética?** 2010. Disponível em www.jurisway.org.br Acesso em 01/08/2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SLOMSKI, V. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

TINOCO, João E. P. **Balanco Social: uma abordagem da transparência e da responsabilidade pública nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2001.

UOL, Notícias. **Últimas notícias de política, governo, legislação, alianças e escândalos**. Disponível em <http://noticias.uol.com.br> Acesso em 15/12/2013.

VIEIRA, Felipe. **Ética na Administração em face dos princípios constitucionais de administração pública**. 2002. Disponível em www.vemconcursos.com Acesso 01/08/2013.

ZIVIANI, Juliardi. **Lei de responsabilidade fiscal: planejamento, controle,**

transparência e responsabilização. 2004. Disponível em <http://jus.com.br> Acesso em 17/09/2013.