

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
Modalidade à distância

TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO
DE CANOAS: UM ESTUDO NA AÇÃO “FORTALECIMENTO
DO PROGRAMA CANOAS ÉTICA”

Verônica de Jesus Oliveira Pacheco Signori

Porto Alegre, 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
Modalidade à distância

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO
DE CANOAS: UM ESTUDO NA AÇÃO “FORTALECIMENTO
DO PROGRAMA CANOAS ÉTICA”**

Verônica de Jesus Oliveira Pacheco Signori

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal- modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Nogueira Cortimiglia

Porto Alegre, 2015

Verônica de Jesus Oliveira Pacheco Signori

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO
DE CANOAS: UM ESTUDO NA AÇÃO “FORTALECIMENTO
DO PROGRAMA CANOAS ÉTICA”**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 13 de junho de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Ivan A. Pinheiro

Prof. Cristina Carvalho

DEDICATÓRIA

À Deus, que me deu inúmeras possibilidades e desafios a serem concluídos com sucesso e a todos que acreditam que mesmo crendo devemos estudar até nosso último dia de vida.

AGRADECIMENTOS

Ao Ministério da Educação, em especial à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e à Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela implantação do Programa Nacional da Administração Pública;

Ao Polo da UAB de Novo Hamburgo, pelo acolhimento e apoio pedagógico, nas pessoas da Coordenadora Monica Eidelwein e tutora Cleonice Hahn;

Ao orientador Prof. Dr. Marcelo Nogueira Cortimiglia, pelo exercício intelectual que me proporcionou e aos tutores que me acompanharam no transcorrer do curso, na pessoa dedicada e prestimosa da Prof.^a Rosária Lanzotti Moraes;

A minha mãe Lígia Cravo da Silveira que, com amor e sabedoria, me possibilitou por duas vezes a vida;

À família Pacheco, nas pessoas muito especiais de meus pais, João e Sonia, que me receberam como filha, me proporcionando uma infância e uma adolescência felizes e me formando como ser social e político;

Ao meu melhor amigo e eterno amor, André Signori, pela fé, compreensão, força e dedicação na vida compartilhada;

A meu filho amado, Giovani Pacheco Signori, que enche meus dias de alegria e de sonhos a serem realizados;

A família Signori, nas pessoas muito especiais de meus sogros, Ademir e Nair, que fizeram a “coisa” certa, na hora certa, para mim, com muito amor;

A mestra Gleci Mendes Moreno, pela eficácia das apometrias quânticas, comprovando a plenitude do espiritual;

Aos amigos que trilharam comigo esta caminhada, me dando força nos momentos de medo e escuridão, nas pessoas muito especiais de Tatiana Cardoso Marques, Rejane Fatturi Duarte, Jeane Di Primio, Carla Maria Araújo Toral e Miriam Oliveira da Silva;

Aos amigos que participaram de outras maneiras, sempre me impulsionando ao sucesso;

A minha revisora e mais nova amiga, pelas correções e energias reikianas doadas, Adriana Toboliski Bongiorno Laner;

A colega Gabriela Colombo Silveira que proporcionou o convite para inscrição ao programa;

Ao Gestor Ulisses Augusto Bitencourt Dalcol que me incentivou a realizar esta especialização e acreditou em minha capacidade;

Ao colega Francisco de Assis Ávila Camillo, pelos préstimos em me noticiar a publicação dos selecionados para a especialização;

Aos colegas de toda a Controladoria-Geral do Município, nas pessoas ímpares da Controladora Dra. Tatiana Antunes Carpter, Chefe Marcelo Andrade Ferronato, que viabilizaram as oportunidades para a conclusão deste trabalho;

Aos colegas da Prefeitura Municipal de Canoas, dos órgãos que visitei, durante o andamento do curso, para colher dados, e que são a prova cabal de que a transparência está implantada no Município: SMF (Diretoria Tributária), SMS, CANOASPREV, Gabinete do Prefeito (Assessoria Técnica, Unidade do Ágora Virtual e Unidade de Monitoramento).

Quero que todo o mundo leia no meu coração.

Eu desejaria poder de alguma maneira tornar minha alma transparente aos olhos do leitor, e por isso procuro mostrá-la a ele sob todos os pontos de vista, iluminá-la por todas as luzes, fazer de modo que nela não se passe nenhum movimento, que ele não perceba a fim de que possa julgar por si mesmo do princípio que os produz.

Jean-Jacques Rousseau

RESUMO

O princípio da transparência na gestão pública deve ser aplicado, comunicado, compreendido e utilizado. No Município de Canoas, no Estado do Rio Grande do Sul, o governo municipal aderiu ao Programa Brasil Mais Transparente do Governo Federal e confeccionou um Plano de Metas para o quadriênio [2013-2016]. Dentre as ações relacionadas com a transparência, ressalta-se a ação 50 (Fortalecimento do Programa Canoas Ética). Das diversas metas associadas a esta ação, aquela que melhor corresponde às determinações do termo de adesão do município ao programa é a meta 50.3, na qual estão contidas as premissas para execução, elaboração e realização necessárias à implantação da transparência. O objetivo deste trabalho é relatar a implantação da meta ao longo dos seus cinco semestres de existência, incluindo seu planejamento, execução e avaliação. Esta tem como objetivo gerar visibilidade positiva do trabalho realizado e do atingimento dos requisitos para obtenção do selo de Boas Práticas de Transparência na Internet, certificado pelo Tribunal de Contas do Estado. Para tanto, foi realizado um estudo de caso aprofundado na Controladoria Geral do Município, com o emprego de técnicas de entrevistas, análise de documentos e observação participante. Os principais resultados encontrados sugerem que o planejamento foi eficaz, mas a execução ocorreu de forma parcial e o monitoramento implicou em repactuações das ações em todos os semestres até o presente. Concluiu-se que a ação de fortalecimento do programa, sob a meta da transparência, foi plenamente atingida.

Palavras-chave: transparência – gestão pública – meta – controladoria geral - Canoas

ABSTRACT

The principle of transparency in public management should be applied, communicated, understood and used. In the city of Canoas, State of Rio Grande do Sul, the city government joined the Brazil More Transparent program of the Federal Government and concocted a Plan of Goals for four years [2013-2016]. Among the actions related to transparency, emphasize the action 50 (Canoas Ethics Strengthening Programme). The various goals associated with this action, the one that best conforms to the requirements of the program the term of membership is the goal 50.3, where the premises for implementation are contained, the development and achievement necessary for implementation of transparency. The objective of this study is to report the implementation of goal over its five semesters of existence, including the planning, implementation and evaluation. This goal aims to generate positive visibility of the work done and the achievement of the requirements for obtaining the seal of Good Transparency Practices on the Internet, certified by the State Court of Auditors. To that end, we conducted an in-depth Case Study on Municipality of Comptroller General with the job interview techniques, document analysis and participant observation. The main results suggest that the planning was effective, but the execution was partially and monitoring involved in renegotiating the shares in every semester to the present. It was concluded that the strengthening action of the program under the goal of transparency has been fully achieved.

Keywords: transparency - public management - goal - general controllership - Canoas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA	16
1.1 DA TRANSPARÊNCIA	16
1.2 DA CONTROLADORIA	19
1.3 SISTEMA DE PLANEJAMENTO INTEGRADO.....	20
1.4 PLANO PLURIANUAL (PPA).....	21
1.5 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)	22
1.6 PARTICIPAÇÃO POPULAR E GOVERNANÇA	23
1.7 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	25
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	27
3 RESULTADOS	33
3.1 CONTEXTO	33
3.2 QUALIFICAÇÃO DO PORTAL (2013/1)	35
3.3 PUBLICIZAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA EXISTENTES NA PREFEITURA DE CANOAS (2013/2)	37
3.4 AMPLIAÇÃO DO ACESSO À TRANSPARÊNCIA (2014/1)	38
3.5 AMPLIAÇÃO DO ACESSO COM A UTILIZAÇÃO DE TOTENS COM COMPUTADORES PARA USO DA POPULAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (2014/02)	46
3.6 DIVULGAÇÃO DOS MECANISMOS DE ACESSO E VIABILIZAÇÃO AS INFORMAÇÕES E TRANSPARÊNCIA E A VIABILIZAÇÃO DOS TOTENS EM LOCAIS DE GRANDE FLUXO (2015/01)	47
3.7 ANÁLISE CRÍTICA DA EVOLUÇÃO DA META E PROPOSTAS DE MELHORIA.....	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tabela de Entrevistados e Fases das Metas	30
Tabela 2 – Tabela de Metas Monitoradas 2013-2015	31
Tabela 3 – Tabela de Documentos analisados 2013-2015	31
Tabela 4 – Tabela de Fontes de Dados	32
Tabela 5 – Tabela de Ciclos de Encontros da meta em 2014/01	43

INTRODUÇÃO

A preocupação com a transparência pública teve como marco mundial o lançamento do Manual de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI) e a primeira versão do Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal, em 1998. A partir deste momento, iniciou-se um programa voluntário de avaliações da transparência fiscal dos países. De acordo com o manual do FMI, revisado em 2007, faz-se requisito na execução da transparência fiscal as informações integradas do governo a qualquer tempo.

No Brasil, a promoção da transparência está consagrada na Constituição Federal da República Brasileira de 1988 (CF/88), mediante o atendimento dos princípios instituídos em seu 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 [...]”.

Pelo princípio da publicidade, pode-se depreender sob a transparência, como assegura Quintana (2013). Já em Bandeira de Melo (2003), temos que o princípio se origina pela necessidade da transparência. Os dois conceitos se interligam pela forma como são desenvolvidos, independentemente de qual deu origem a qual. O que realmente importa é a instituição do princípio com o advento da democracia e do estado democrático de direito, dando plena sustentação para que a sociedade exercite o controle social em todas as esferas públicas.

No município de Canoas, em 2009, o prefeito, ao assumir a administração, verificou a necessidade e a importância de se estabelecer um novo modelo de gestão pública, fundamentado nos princípios da ética e da honestidade, a fim de vocalizar para a sociedade a luta contra a corrupção e de criar novos padrões de conduta.

No intuito de consolidar as iniciativas da transparência, o Poder Executivo municipal aderiu aos termos do Programa Brasil Transparente, instituído pela Portaria da Controladoria Geral da União (CGU) nº. 277, de 07 de fevereiro de 2013, responsabilizando-se por garantir as condições necessárias para sua implementação, conforme relação de atribuições constantes no Termo de Adesão e Compromisso ao Programa Brasil Transparente.

Em 2013, foi inserido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) o programa 0014-Transparência do Dinheiro Público, dando início ao programa no município, conforme o objetivo: defesa do patrimônio público e incremento da transparência da gestão por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção fomentando o controle social. (CANOAS, 2012)

A partir do VIII Plano de Metas Canoas, a implementação do Programa Brasil Transparente foi incluída na área temática da Gestão e desdobrada, conforme o planejamento estratégico do município, em 4 áreas temáticas, 10 programas, 50 ações e metas semestrais. Em 2013, as ações relativas à transparência foram subdivididas em: ação 48 (Aprovação do novo plano de carreira dos servidores municipais, valorizando seu mérito), ação 49 (Construção do Centro Administrativo) e ação 50 (Fortalecimento do Programa Canoas Ética).

Um destes conjuntos de ações foi incluído no Programa “Canoas Mais Transparente” do Plano Plurianual (PPA) e se refere, mais especificamente, à consolidação dos princípios de transparência na gestão pública na administração municipal.

O programa foi votado pela comunidade canoense, através de Assembleia Pública, e inserido no Plano Plurianual Participativo 2014-2017. Descrito como Programa 0030-Mais Transparente, tem a finalidade de estimular as ações de transparência e infraestrutura administrativas a serem aplicadas no controle dos recursos públicos pelos órgãos da administração direta: Gabinete do Prefeito (GP), Controladoria Geral do Município (CGM), Secretaria Municipal de Comunicação (SECOM), Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG) e Secretaria Municipal de Relações Institucionais e Monitoramento (SMRIM) (Plano Plurianual 2014-2017).

O conjunto de metas associado ao programa é monitorado, avaliado e revisado semestralmente pela Unidade de Monitoramento do GP. A cada ação de transparência são associadas metas específicas, desdobradas em submetas, que devem ser realizadas ao longo do semestre.

Em 2014, no início da vigência do PPA corrente, o mesmo conjunto de ações relativas à transparência continha as três ações do período anterior: 48, 49 e 50. Destas, a ação 50 é a que reflete mais diretamente à participação do poder executivo municipal nas iniciativas de transparência e, portanto, é objeto de

estudo desta pesquisa. A ação 50 era desdobrada, originalmente, em quatro metas: 50.1, 50.2, 50.3 e 50.4.

Destas, a meta 50.3 é aquela que melhor corresponde às determinações do termo de adesão do município ao Programa Brasil Transparente. Em função da sua importância e relevância, a meta 50.3 foi a única repetida desde o exercício de 2013 no Plano de Metas, tendo seu escopo e descrição revisada para refletir o andamento da ação ao longo do tempo.

Assim, em 2013/01, a meta 50.3 era denominada Qualificação do Portal da Transparência. Em 2013/02, foi denominada Publicização dos mecanismos de transparência existentes na Prefeitura de Canoas. Esta meta foi dividida por temas a serem veiculados em mídias selecionadas do município. Em 2014/01, a ação 50.3 era denominada Ampliação do acesso à transparência e previa sub-ações de comunicação impressa, ciclos de encontros de apresentação do tema, elaboração e melhorias da informação digital. No semestre seguinte, 2014/02, a ação 50.3 foi denominada Ampliação do acesso, com a utilização de totens com computadores para uso da população e aperfeiçoamento do Portal da Transparência, sendo desdobrada nas seguintes sub-ações: lançamento de edital para a compra dos totens e contratação de empresa especializada para atualização do portal. Finalmente, em 2015/01, a ação 50.3 foi revisada, tendo seu escopo alterado para Divulgação dos mecanismos de acesso às informações e transparência e a viabilização dos totens em locais de grande fluxo, correspondendo às sub-ações de comunicação impressa, escolha dos locais de implantação, determinação do tempo itinerante com acompanhamento de servidores.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é relatar a implantação da meta 50.3, discutindo as fases de planejamento, execução e avaliação ao longo de cinco semestres (2013/1 a 2015/1).

Este trabalho foi organizado em quatro capítulos. No primeiro capítulo, apresenta-se a revisão bibliográfica, sob o título Transparência e Controladoria. No segundo capítulo, Procedimentos Metodológicos, são descritos os métodos adotados e os instrumentos utilizados nesta pesquisa. No terceiro capítulo, expõem-se os resultados auferidos e sua análise crítica e algumas propostas de

melhoria. No capítulo final, as considerações das ideias encadeadas durante o trabalho são concluídas, com sugestões da pesquisadora.

1 TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA

Neste capítulo, são abordadas a Transparência e a Controladoria como mecanismos de desempenho da administração pública. São tratados alguns conceitos para o melhor entendimento da vinculação que preexiste sobre estes elementos e que serão necessários no transcorrer do trabalho.

1.1 DA TRANSPARÊNCIA

O termo transparência recebe várias definições, de acordo com o foco que se esteja atribuindo. Aqui, será observado o seu desenvolvimento, sob o ponto de vista da administração pública. Entre os diversos autores, parece haver um consenso a respeito do conceito de transparência. A palavra transparência traz, em uma das suas definições, o caráter de clareza e limpidez. Este caráter deve ter instigado os autores do princípio a usá-la, como forma de engendrar a ética no serviço público.

Há, também, o pensamento de que o seu alcance é superior ao da publicidade, como nos apresenta Martins Junior (2011), por incluir a motivação e a participação popular como formas de executabilidade. A transparência, para Culau (2006), é vista como a forma de se produzir e de se divulgar as informações. Na mesma esteira, Platt Neto (2007) ainda acrescenta a utilidade das informações, que devem possuir atributos de relevância, comparabilidade e confiabilidade para que o controle social possa, efetivamente, ser estabelecido pela sociedade organizada ou pelos cidadãos individualmente.

Em seu premiado “Sistema de Informação e cidadania: um desafio na gestão de recursos públicos”, MAWAD (2002, p.527-528), versa sobre o tema:

Transparência na democracia é fundamental e vai além de publicidade, que é um dos princípios básicos da administração pública. Desde o fim do regime autoritário, já se avançou no sentido de tornar públicos os atos do governo, mantidos obscurecidos durante o período da ditadura. Dar publicidade aos atos de gestão é fundamental, mas transparência é algo mais. Tornar pública a gestão não garante o acesso à informação. Ter acesso à informação deve ser entendido em sentido amplo, ou seja, entender e compreender o que está sendo publicado.

Barbosa (2009, p.70) acrescenta que deve haver veracidade nas informações:

Transparência requer mais do que se apresentar publicamente ou ser visto por um número cada vez maior de pessoas; tem a ver não apenas com a disponibilidade de informações, mas com a verdade do que é transmitido.

As ações do Estado só serão reconhecidamente autênticas quando assinaladas pela transparência e se estiver organizado sistematicamente o acesso a algumas informações, segundo Barros (2008).

A participação da sociedade e a disponibilização de dados relacionados à execução orçamentária (lançamento das receitas e execução das despesas), bem como o próprio planejamento do orçamento do município, requerem a transparência, conforme exposto por Salles (2010).

No entender de Granja (2010), para as informações serem processadas é necessário que os vários órgãos da administração municipal atuem de forma transversal. Pelas atribuições delegadas a cada órgão, também deve haver o comprometimento pela realização dos programas, metas e ações de todo o governo municipal.

A conjunção dos esforços do governo e a posição participativa dos municípios reforçam a proposta feita por Castells (1999) de um estado-rede, que desenha o quadro das políticas públicas, sendo que, na forma como estão estruturadas e, conforme sua funcionalidade administrativa, possuirão inúmeras características.

Todos estes liames da sociedade são o resultado das demandas não atendidas pelas políticas públicas e que ainda restam desertas, do conjunto das necessidades básicas a serem supridas, bem como do fortalecimento de uma cultura de igualdade social e de ações transparentes pelo Estado, conforme sugere Malmegrin (2010).

Para o autor Dagnino (2009), a democracia é o instituto que assegura a participação popular e a transparência nas decisões governamentais. Sem elas, não há planejamento participativo, avaliação de políticas ou prestação de contas.

A compreensão de Nascimento e Debus (2002, p.10) corrobora a dos demais autores:

...a transparência será alcançada através do conhecimento e da participação da sociedade, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas do poder público. Para esse fim diversos mecanismos estão sendo instituídos pela LRF, dentre eles: a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos já referidos (artigo 48, parágrafo único); a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade; a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

No Brasil, esclarece Quintana (2013), com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (LC nº 101/2000), se objetivou a reforma da gestão pública e a promoção da transparência governamental, estabelecendo regras para os gestores públicos, quanto às finanças públicas e suas alocações, orientando que as contas públicas devem estar equilibradas ao fim de cada exercício e que os mecanismos de transparência estejam ativados para serem consultados.

Em 2003, foi criada a CGU e uma de suas atribuições foi o incremento da transparência da gestão. Isso só foi possível após nove anos, com o Decreto nº 7.724/2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação (LAI), nº12.527/2011, no país.

No art.68, inciso II temos a competência privativa da CGU para:

II - Promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação.

Para a CGU, há uma relação importante entre o aumento da transparência de dados públicos e a redução da corrupção, visto que a transparência oportuniza a ação responsável dos gestores públicos.

A “*compliance*” como regra e “*accountability*” como conjugação desta regra são mecanismos que o setor público possui para conversar com o cidadão. Pelo abrigo do acesso irrestrito, os cidadãos podem efetivamente colaborar junto aos seus governos.

O conceito de transparência usado nessa pesquisa, a partir das definições anteriores, pressupõe o acesso às informações disponíveis de forma clara e verídica pela sociedade, com o intuito de assegurar um controle participativo na gestão, com participação popular e democrática, e que quer os recursos advindos de seus impostos aplicados nas políticas públicas, com benefícios para todos os cidadãos.

1.2 DA CONTROLADORIA

A definição de Controladoria no setor público ainda está em construção, devido às inúmeras esferas que vem atingindo, apresentam-se aqui alguns conceitos necessários para embasar este trabalho.

Segundo Beuren (2002), a controladoria tem seu principal enfoque nos processos da gestão, para garantir, através das várias informações aglomeradas durante um período de tempo, que os interesses da empresa estarão assegurados, tanto que seu surgimento tem relação direta com o crescimento das instituições, a partir do século XX.

Para Borinelli (2006), inexistente consenso nesta matéria, constantemente atualizada, a cada nova pesquisa.

Para Mosimann e Fisch (1999, p.99),

A Controladoria pode ser conceituada como um conjunto de princípios, procedimentos e métodos das Ciências da Administração, Economia, Psicologia, Estatística, e principalmente da Contabilidade, que se ocupam da gestão econômica das empresas, com o fim de orientá-las para eficácia.

Portanto, a definição de Mosimann e Fisch ressalta o aspecto multidisciplinar da controladoria, ainda que reforce o aspecto econômico/financeiro das ações de controle em direção à otimização do uso dos recursos. Por outro lado, os autores não realçam aspectos éticos relacionados às atividades do setor.

Os aspectos éticos, por sua vez, não configuram como atribuição da controladoria, mas como uma prática costumeira a ser aplicada em toda a gestão pública, através do fortalecimento de ações internas e externas.

A definição de Slomski (2005) ressalta de modo fundamental o fato de que controladoria não é restrita à Administração Pública.

Na Administração Pública, a conotação de controladoria é mais ampla do que a conotação das origens (contábil) no setor privado. Ela assegura o instituto do Sistema de Controle Interno nos municípios, que, quando estruturado garante a integridade do patrimônio público, além de verificar a conformidade dos atos dos agentes públicos e as normas legais preceituadas. Em sua função, encontramos as diretrizes deste trabalho, ou seja, a de orientar os gestores públicos nos programas, projetos e metas, a fim de que os resultados sejam eficazes. Sua atuação não é apenas na correição, mas na prevenção dessas ocorrências, tornando eficiente o serviço público, conforme detalhamento feito pela CGU (2013).

1.3 SISTEMA DE PLANEJAMENTO INTEGRADO

A fim de compreender o contexto do desdobramento das iniciativas de transparência, definidas de modo genérico na LRF e no Programa Brasil Transparente, em ações específicas de operacionalização, é importante analisar o funcionamento dos sistemas de planejamento integrado na Administração Pública.

No trabalho de Flores (2005), o responsável pela criação do Sistema de Planejamento Integrado foi a Organização das Nações Unidas (ONU). Naquela casa realizaram-se estudos para a organização do sistema, que apontaram que um sistema organizado possui ações específicas, prioridade nas alternativas e que o seu funcionamento esteja de acordo com a disponibilidade de projetos e metas para a sua execução.

A CF/88, em seu art.165, traz na seção II, “Dos Orçamentos”, a sistematização do planejamento integrado. Estão ali inseridas as espécies orçamentárias que compõem o sistema nacional por suas características de médio prazo, o PPA e de curto prazo, a LDO, seguida pela lei orçamentária anual (LOA). Todas possuem atribuições distintas, mas não dissociáveis e são a base instrumental para planejar, controlar, reavaliar e corrigir a execução das ações,

durante a vigência do mandato e por mais um ano do mandato posterior, o que assegura a realização dos projetos e programas inacabados.

Fazem-se necessários os significados técnicos dos termos diretrizes, objetivos e metas utilizados no sistema, para que o planejamento seja eficaz, pois eles representam as ações nos orçamentos, medidas físicas e financeiras, compatíveis com a capacidade de realização pela administração, como descrito por Flores (2005),

Sanches (1995) explora, de modo bastante completo, o significado de diretrizes, objetivos e metas. Segundo este autor, as diretrizes derivam dos métodos a serem aplicados nas ações selecionadas pelo governo, em relação estrita às políticas públicas a serem implementadas. Elas devem, precipuamente, objetivar o atingimento das metas, de maneira que os produtos sejam satisfatórios à sociedade a que elas estão destinadas. Para ele, os objetivos estão relacionados ao tempo e são o produto da execução orçamentária. Considera a variável tempo como elemento “*sinequanon*”, pois indica o curso que se deve seguir, para chegar aos resultados pretendidos, que, obrigatoriamente, deverão ir além do período do mandato governamental. Faz-se importante expor, juntamente com os objetivos, as unidades de rendimento, pois nelas estarão contidas as informações quanto aos benefícios propiciados à sociedade. Quanto à definição de meta, estas devem possuir expressão quantitativa e qualitativa dos programas, subprogramas, projetos ou atividades a serem desenvolvidas. Nelas, estarão contidos os produtos finais pretendidos no transcorrer do exercício a que estão determinadas. Classificam-se pelas unidades resultantes de sua execução, tempo e espaço, na busca da realização dos objetivos e da compatibilização dos recursos à disposição com a execução, de fato, pelos órgãos da administração.

1.4 PLANO PLURIANUAL (PPA)

O planejamento é uma técnica de administração e todos devem estar envolvidos em sua realização. Com a CF/88, houve a criação do PPA e, com ele, se vinculou o orçamento ao planejamento e a sua execução deve atender aos princípios instituídos pela transparência. Por isso, nesta seção, se faz importante a apresentação do seu conceito.

No parecer de Flores (2005), a gestão dos resultados inicia-se pelo planejamento eficaz. Portanto, no PPA, a estratégia da administração deve ser modelada. Ele entende o plano plurianual como uma ferramenta expressiva do elo estabelecido pelo estado gerencial entre a sociedade e o governo, o que torna a sociedade partícipe dos projetos governamentais.

De acordo com Quintana (2013), o PPA:

...é um plano de médio prazo, com duração de quatro anos, e deve abranger de forma efetiva as despesas de capital, os custos de operação e manutenção decorrentes das despesas de capital, amortizações da dívida pública, além de novos programas de duração continuada (aqueles cuja execução se prolongará por mais de um exercício e, portanto, constará em orçamentos de mais de um exercício).

Constitui-se em um mecanismo de planejamento com amplo alcance, cuja finalidade, conforme Torres (1997), visa a execução das metas de forma programática ao longo do período determinado para sua execução.

A metodologia, como base intransponível para o planejamento, assegura sua execução e controle, perfectibilizando o plano de governo. Com a publicação da Portaria MOG nº 42/99, que atualizou e organizou as despesas por funções, e instituiu os conceitos e a operacionalização do orçamento, a maneira como se pensa e se analisa esse tem um avanço significativo na Administração Pública, relata Flores (2005).

1.5 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A LDO e a LOA coadunam com o PPA e todas estas ferramentas devem ser transparentes para o cidadão. Este item expõe uma breve conceituação para o conhecimento de suas principais características.

No entender de Salles (2010), a LDO é classificada com prazos e regras descritas para o seu trâmite quando apresentada pelo Executivo à Casa Legislativa, anualmente. Em seu contexto cabe orientação para a formatação da LOA que deve apresentar o desdobramento a cada exercício realizado. Nela deverão estar estabelecidas as necessidades que requeiram imediata resolução.

Complementarmente, Quintana (2013) afirma que a LDO, além de conter as principais metas, deverá fixar as despesas de capital, lançar os dispositivos legais tributários e orientar na construção da LOA.

Para a LOA, está reservada a profundidade do programa de trabalho do governo, como reitera Salles (2010): “contém a previsão das receitas e a autorização das despesas, a política econômica financeira, o programa de trabalho do governo e os mecanismos de flexibilidade que a Administração fica autorizada a utilizar no ano seguinte”.

No trabalho de Quintana (2013), entende-se que todas as execuções orçamentárias devem estar em pleno alinhamento e em conformidade com os dispositivos legais da LRF, obrigando os gestores a estarem comprometidos com todas as fases de execução dos programas planejados, suas possíveis alterações e seu monitoramento permanente.

Portanto, a transparência se consolida frente à rotina estabelecida de publicitação dos orçamentos e das possíveis suplementações necessárias, a serem solicitadas pelos órgãos da administração direta e indireta.

1.6 PARTICIPAÇÃO POPULAR E GOVERNANÇA

A participação popular é um instrumento que permite aos cidadãos exercerem os seus direitos de acompanhar e fiscalizar a gestão dos recursos públicos. Sua relação com a transparência tem início no processo de modernização da gestão, ocorrido em 1995, pela reforma do aparelho estatal.

A participação social, relatada por Salles (2010), promove o aumento da transparência dos governos, de forma a efetivar e acrescentar maior governabilidade aos gestores. Torna os processos ágeis e flexíveis, o que garante, ao longo do período do mandato, plena adaptação das políticas públicas a serem implementadas. Ora, a decisão do povo nas questões de maior complexidade e que são de primeira ordem sustentam o princípio da soberania popular; a elas também estão submetidos todos os outros princípios, especialmente o que é objeto de estudo neste trabalho.

A LRF auxiliou os governos com a instrumentalização dos dispositivos de transparência, primeiramente, na gestão fiscal (relatórios de execução orçamentária, relatórios de demonstrativos orçamentários, audiências públicas e na prestação de contas) dos gestores. Estes instrumentos proporcionaram o fortalecimento do controle social e motivaram a participação dos cidadãos.

A CF/88, artigo 37, parágrafo 3º, inserido pela EC nº.19, expressa a forma de participação popular, regulando como se darão as reclamações, o acesso aos registros administrativos e as informações sobre atos do governo e, ainda, a forma de representação contra exercício negligente ou abusivo de cargo.

O instrumento validador autêntico das leis orçamentárias são as audiências públicas, sessões abertas para que os cidadãos elejam democraticamente suas prioridades. Desta forma, a ação administrativa está legitimada e dentro do estabelecido legalmente. Diferentemente, a participação popular requer que os cidadãos estejam presentes na audiência, tal como versa a LC nº.101 em seu art.48 e deve ser efetiva para, daí ser legitimada.

Em seu artigo, Malmegrin (2010) sugere que “a participação da sociedade civil pode ser entendida como a ação planejada e implementada no direito dos indivíduos em interferir na condução da vida pública de forma direta ou por meio de mecanismos representativos[...] É imprescindível o reconhecimento dos cidadãos como sujeitos de construção e de efetivação de direitos na prestação de serviços públicos sociais. [...]”.

Após estas duas conceituações, importantes para a implantação da transparência na administração pública, cabe, ainda, complementar com o conceito de governança, devido à especificidade que lhe é atribuída.

A governança, conforme Santos (1997), relaciona a cooperação entre a sociedade civil e os agentes políticos, estabelecido um protocolo, com as diretrizes coordenadas que regulamentam as convenções do sistema econômico desenvolvido.

O êxito do governo em resolver os inúmeros eventos fora de controle depende muito da forma como a governança pública se desdobrará. Nela, os

experimentos sobre a governabilidade deverão ser práticas comuns de todos os envolvidos, para que possa contar com o coletivo ao seu lado, reitera Rubin (2010).

Com a mesma perspectiva, Quintana (2013) discorre que a governança apresenta um sistema onde as ações dos gestores públicos, hierarquicamente organizadas, estejam sob a direção, o controle e a transparência da sociedade. Desta forma, se consolida a administração gerencial, pois os processos e os resultados têm acompanhamento intermitente dos cidadãos.

1.7 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Neste item, o conceito de Administração Pública Gerencial será apresentado com o objetivo de sustentar as operações modernas que foram incluídas após o seu estabelecimento, complementando toda a base para a implantação da transparência.

“A administração pública gerencial surge na segunda metade do século XX como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, também, em função do desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. A Administração Gerencial, até certo ponto, rompe com a Administração Pública Burocrática; entretanto, não nega os seus princípios. Pelo contrário, apoia-se nesta, flexibilizando apenas alguns dos seus conceitos. Para alcançar a transformação pretendida utiliza-se das reformas constitucionais; de programas que visam mudar culturalmente a administração pública - como programas de qualidade-; e, de novos métodos de gestão, como por exemplo, o novo plano plurianual, com indicadores de desempenho para a cobrança de resultados dos gerentes responsáveis pela execução do plano”, conforme Flores (p.20,2005).

As reformas a serem implementadas são de ordem constitucional e dependem: do controle dos programas de governo após a sua execução, de uma gestão desconcentrada, de que hajam indicadores de desempenho adequados, de que o cidadão seja privilegiado em suas decisões, de que as punições contra

os gestores sejam executadas, de que sejam incluídos programas de qualificação, bem como, do aperfeiçoamento dos servidores públicos de forma constante. Que se exercite e se amplie a democracia participativa, em prol da eficiência nos processos públicos e da plena transparência em todos os atos de gestão.

No próximo capítulo serão descritos os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, bem como, as técnicas utilizadas para a coleta e análise dos dados.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Sobre o conceito de metodologia, Zanella (2009) explicou ser a observação da melhor forma de se construir uma pesquisa. Para Trujillo Ferrari (1982), a pesquisa procura responder aos questionamentos propostos para a realização de determinado trabalho.

A pesquisa aplicada, como foi estudada por Gil (2008), possui as características para a elaboração deste trabalho. Nesse tipo de pesquisa, está expresso o interesse pela aplicabilidade e utilidade dos conhecimentos que dela se originem.

Richardson et al. (2007) classifica a pesquisa como qualitativa e quantitativa, conforme os seus atributos. A primeira, pela capacidade de atingimento ao fim que se propõe, e a segunda, pelo valor dos itens estabelecidos.

Neste estudo, foi utilizada a pesquisa qualitativa, porque apresenta características relacionadas à observação: “a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave; a pesquisa qualitativa é descritiva; os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo; os pesquisadores qualitativos tendem a analisar seus dados indutivamente; o significado é a preocupação essencial” (BOGDAN e BIKLEN, 1994).

Quanto ao problema de pesquisa, Triviños (1995), explica que as formas de definição e formulação do problema são válidas ao pesquisador. Seja quando ele está envolvido no processo participando das ações, ou quando não é participante. O que realmente importa nesta fase é que os esclarecimentos necessários e propostos sejam investigados. Não se torna imprescindível que o pesquisador pertença a área onde se originou o problema. Ainda, teoriza sobre a instrumentalidade de a pesquisa ser definida sob dois parâmetros: a escolha seja originada de temas estudados na graduação, ou, se já concluída, nos abordados

quando da especialização, e, na sequência, que seja um assunto da rotina desempenhada pelo profissional que assume a pesquisa.

Conforme Triviños (1987), as pesquisas possuem distintas características, como a descritiva, empregada neste trabalho, e que tem no detalhamento dos eventos observados rotineiramente pela pesquisadora seu propósito alcançado.

Para Gil (2008), a pesquisa opera com o foco nas características e nas relações entre a população e as variáveis que dela são extraídas. Os pesquisadores preocupados com a eficiência dos processos optam pela pesquisa descritiva, pelo nível de satisfação que delas podem desfrutar.

Neste trabalho, foi utilizada, como estratégia de pesquisa, o estudo de caso, porque melhor se adaptaria à meta, analisada intrinsecamente.

Citando Yin (1989), o estudo de caso:

... é uma forma empírica que investiga fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto de vida real, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas, onde se utiliza múltiplas fontes de evidência.

O ponto de partida para a pesquisa qualitativa, por sua relevância como fonte, foi a pesquisa documental. Para a coleta de dados secundários, foi utilizado o levantamento documental, junto às unidades da CGM e GP do Plano de Trabalho da Meta (PTM). Este é subdividido em: ações, passo a passo, prazo e servidores responsáveis, a execução (realização e produtos) e o monitoramento da meta, com respectiva avaliação, nos cinco semestres de implantação no município.

Quanto à pesquisa documental, Bailey (1982) ressalta a pertinência e a vantagem dos dados coletados desta maneira, o que assegura a transparência nas informações, mas, Godoy (1995) chama a atenção do pesquisador na escolha, forma de acesso e análise, para que a veracidade seja preservada no momento da transcrição dos resultados.

Junto à pesquisa documental, foi elaborada entrevista semiestruturada, considerada essencial na coleta de dados por Triviños (1995). No seu

entendimento, além de valorizar a presença do pesquisador, proporciona ao respondente a liberdade em suas argumentações e respostas naturais, qualificando a entrevista.

Ainda, conforme Godoy (1995), o estudo de caso requer uma observação criteriosa e avaliativa. A observação pode ser de caráter participante ou de não participante. No primeiro semestre de 2014, a pesquisadora participou do planejamento e da execução da meta. Portanto, nesta fase a observação será em caráter participante. Nas demais, não houve a participação da pesquisadora, por ter sido designada a desempenhar outras metas.

A análise de conteúdo foi a opção mais condizente com a pesquisa, como conceituou Bardin (1994). Nela, estão contidas técnicas, procedimentos, objetivos e indicadores que, juntos, permitem o conhecimento sobre o tema em estudo.

As considerações finais da pesquisadora são resultantes do produto do trabalho na execução da meta 50.3, bem como da análise dos relatórios de implantação do programa Mais Transparente em Canoas e de seus respectivos monitoramentos.

Na Tabela 1, estão relacionados os respondentes e as ações e fases com as quais estiveram efetivamente envolvidos, durante os cinco semestres de execução da meta, por ordem de períodos de atuação. A fase de monitoramento é a única das etapas cuja responsabilidade não é da CGM. Esta fase é realizada por técnicos designados do GP, precisamente, da Unidade de Monitoramento.

Tabela 1 – Tabela de Entrevistados e Fases das Metas

Entrevistados	Ano	2013		2014		2015
		Semestre	1ºSem	2ºSem	1ºSem	2ºSem
		Fases				
A	Planejamento		x	x	x	
	Execução		x	x		
	Monitoramento					
B	Planejamento				x	x
	Execução				x	x
	Monitoramento					
C	Planejamento				x	x
	Execução				x	x
	Monitoramento					
D	Planejamento				x	x
	Execução				x	x
	Monitoramento					
E	Planejamento					
	Execução					
	Monitoramento	x	x	x	x	
F	Planejamento				x	
	Execução				x	
	Monitoramento					

Fonte- Elaborado pela autora.

Os entrevistados possuem investidura em cargos da alta administração e de chefias intermediárias. Para entendimento, relacionam-se as funções que exercem: CGM - Entrevistada **A**; Chefe de Unidade de Prevenção e Combate à Corrupção (UPCC) - Entrevistado **B**; Chefe de Unidade de Ouvidoria(UO) - Entrevistado **C**; Diretor de Informação e Transparência - Entrevistado **D**; Chefe da Unidade de Monitoramento - Entrevistada **E**; Assessora Técnica - Entrevistada **F**.

As entrevistas com os responsáveis e coordenadores seguiram a ordem cronológica dos eventos da referida meta. O conjunto de perguntas realizadas engloba as fases do planejamento, problemas iniciais, execução, problemas advindos na execução, avaliação e monitoramento. As entrevistas duraram, em média, de dez a quinze minutos e foram gravadas e transcritas.

A Tabela 2 apresenta o período, descrição e status de monitoramento, semestralmente, a serem analisados no capítulo 3.

No período em curso (2015/01), a meta está em execução e sua avaliação deverá ser realizada somente no final do mês de junho e publicada no mês de julho.

**Tabela 2 – Tabela de Metas Monitoradas
2013-2015**

Ano	2013		2014		2015
	1ºSem	2ºSem	1ºSem	2ºSem	1ºSem
Descrição das Metas					
Qualificação do Portal da Transparência	90%				
Publicização dos mecanismos de transparência existentes na Prefeitura de Canoas		80%			
Ampliação do Acesso a Transparência			60%		
Ampliação do Acesso com a utilização de totens com computadores para uso da população e aperfeiçoamento do Portal da Transparência				85%	
Divulgação dos mecanismos de acesso as informações e transparência e a viabilização dos totens em locais de grande fluxo					em andamento

Fonte- Elaborada pela autora

A Tabela 3 relaciona os documentos analisados, a partir do exercício de 2013, de ordem orçamentária, gestão e planejamento, documentos oficiais e respectivos relatórios. Pela importância no mapeamento do processo, juntamente com os produtos gerados, foram analisadas separadamente as leis e as relações de metas por ação. Alguns documentos encontram-se disponíveis no *site* da Prefeitura Municipal de Canoas para conhecimento e pesquisa, como o: RMA-PLAN, RMA-AVAL, PPA e a LOA.

Tabela 3 – Tabela de Documentos Analisados

Período	2013 A 2015
Documentos	Siglas
Termo de Adesão e Compromisso ao Programa Brasil Transparente	TAC
Relação de Metas por Ação-Programa de Metas para Canoas	RMA-PLAN
Relação de Metas por Ação-Avaliação/Status	RMA- AVAL
PLANO PLURIANUAL	PPA
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	LOA
PLANO DE TRABALHO DA META 50.3	PTM
RELATÓRIO DE MONITORAMENTO	RMON

Fonte: Elaborado pela autora

A Tabela 4 apresenta as fontes de dados consultadas durante todo o período de análise das fases, contendo as fases e a descrição das fontes, como entrevista, observação participante e documentos utilizados, com as respectivas siglas.

A observação participante (OP), conforme ensina Triviños (1995), foi realizada no primeiro semestre do ano de 2014.

Tabela 4 – Tabela de Fontes de Dados

Fases/Ano	2013		2014		2015
	1	2	1	2	1
Planejamento	Entrevista	Entrevista	Entrevista + RMAPLAN+OP	Entrevista + RMAPLAN	Entrevista + RMAPLAN
Execução	Entrevista + LOA	Entrevista + LOA	Entrevista + PTM + PPA + OP	Entrevista + PTM+PPA	Entrevista + PTM+PPA
Monitoramento	Entrevista + RMON + RMAPLAN				

Fonte: Elaborada pela autora

No capítulo seguinte, serão apresentados os resultados do estudo em prática, o desenvolvimento das metas semestralmente, a elaboração do planejamento, o passo a passo da execução e o monitoramento, a cada término do semestre, com o status atingido.

Ao final do capítulo, será apresentada uma análise crítica da evolução da meta e sugeridas algumas propostas para melhoria.

3 RESULTADOS

Os resultados apresentados neste capítulo se originaram da pesquisa, como exemplificado por Triviños. Identificados os responsáveis pelo planejamento e execução das metas, semestre a semestre, são apresentados e explicados os índices de avaliação medidos pelo monitoramento.

3.1 CONTEXTO

O município de Canoas foi fundado no ano de 1939 e, a partir dos anos 50, começou a receber um grande número de pessoas de várias regiões do estado, que buscavam melhores condições de trabalho e moradia. Atualmente, com 329.051 habitantes, ocupa o 1º lugar no ranking populacional do Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) e o 4º lugar no ranking do Rio Grande do Sul, conforme dados do Guia Econômico (2014).

Conforme a última edição do Estado da Cidade: um Retrato de Canoas (2014, p.134),

O Orçamento Participativo tornou-se marca registrada das cidades que apostam na democratização da participação política de seus cidadãos por meio da escolha direta nas suas prioridades. Canoas é um destes municípios em que melhor se visualiza a iniciativa do poder público em garantir este direito à sua população.

No PPA, para o quadriênio 2010-2013, não houve a participação da população, mas foi dado o primeiro passo rumo à transparência, pois a ideia do gestor foi unir o planejamento ao orçamento, com menos burocracia e melhoria no gerenciamento dos resultados, a fim de atender as metas. A proposta era oportunizar um ciclo inteiramente novo, que faça com que a cidade cresça democraticamente com participação popular e transparência.

Já estava previsto pela LOA o programa 0014 - Transparência do dinheiro público. Este programa apresentava, como objetivo, a defesa do patrimônio

público e o incremento da transparência da gestão, mas, naquele momento, não havia plano estratégico para seu desenvolvimento.

No ano de 2013, a CGM assumiu a ação 50 - Fortalecimento do Programa Canoas Ética, requisitada pelos cidadãos canoenses, em Assembleia Pública, objeto de estudo deste trabalho. O fato de a Controladoria ser responsável pela operacionalização dos princípios de transparência está de acordo com as atribuições típicas desse tipo de órgão, conforme as orientações destinadas aos gestores municipais pela CGU, em seu Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão, no ano de 2013.

No mesmo ano, foi assinado, pelo Prefeito municipal, o Termo de Adesão e Compromisso ao Programa Brasil Transparente e lançadas as condições para implementação no município.

Realizada durante seis meses, pelo governo federal, a campanha da transparência, de forma amostral, obteve resultados expressivos e que foram a mola propulsora para o lançamento do Programa Brasil Transparente. O programa teve o objetivo de fornecer apoio técnico à implementação da LAI em todo o território nacional, conforme o Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão (CGU, 2013). O programa reforçou a importância da transparência ativa, e a responsabilidade dos diversos órgãos do governo pela divulgação das informações, independentemente da solicitação dos cidadãos.

A formatação do PPA/Participativo foi descrita na mensagem do Prefeito municipal à Casa Legislativa:

A democracia participativa está no centro político da atual gestão, que estabelece uma forma de relação entre o governo e cidadãos caracterizados pelo diálogo, pela transparência e pelo respeito.

Continuando em sua apresentação, o Prefeito municipal reitera:

[...] a adoção da metodologia do orçamento-programa está plenamente consolidada, garantindo, na prática a transversalidade da gestão municipal. Para tanto, aos programas e às ações estão associados atributos que permitem o gerenciamento e a avaliação dos resultados pretendidos [...].

Tudo em consonância e sob o controle de um plano de metas: gestão, objetivos, possíveis problemas, programas, planos de trabalho, identificação dos produtos resultantes. Uma Canoas Mais Transparente será o fortalecimento dos programas de transparência e infraestrutura administrativa.

A motivação para o presente estudo foi o recebimento do RMAPLAN e seu desdobramento nas fases de planejamento, execução e monitoramento, designação dos responsáveis para cada fase, problemas e soluções, para o adequado atingimento da meta.

Cabe pontuar a fase de monitoramento da meta, conforme narrado pela entrevistada E. O cálculo realizado do percentual se origina no PTM, pois nele constam os diversos desdobramentos que a meta tem que ir alcançando, para chegar à porcentagem e, de acordo como vai sendo executada, lhe é atribuída uma porcentagem. Muitas metas são repactuadas, geralmente as que ficam no status de atenção ou de preocupante. Nessas, são realizadas avaliações mais profundas. Se for uma meta repactuada e está sendo reinserida, deve-se saber qual o percentual atingido anteriormente. Por exemplo, se forem 10 ações, cada meta equivale a 10% para atingir os 100%. Esta avaliação é realizada pelo gerente de Programa da Unidade de Monitoramento, a Controladora-Geral e o Prefeito municipal.

Neste capítulo, será desdobrada a meta 50.3, semestralmente, a partir do ano de 2013. Será analisada a transparência ativa, porque, a partir dela e por meio dela, foram construídas as metas.

Nas subseções a seguir, serão abordados, seguindo a ordem cronológica, os desdobramentos da meta 50.3, com a análise, em cada semestre, das fases referidas.

3.2 QUALIFICAÇÃO DO PORTAL (2013/01)

A meta descrita, no primeiro semestre de 2013, no VIII Plano de Metas para Canoas se denominou Qualificação do Portal da Transparência e teve como responsável a Controladora-Geral do município e a execução restrita ao seu gabinete. Como foi o primeiro ano do segundo mandato do prefeito municipal,

demandou a formação de nova equipe de trabalho na CGM e reestruturação nas rotinas, que, até o presente exercício, não recebeu metas a cumprir.

Ao ser questionada, a entrevistada A relatou, detalhadamente, as fases do PTM, o que pode ser constatado na análise dos documentos coletados. O diagnóstico do portal apresentado dizia que dispunha de quatro botões de informações (receitas, despesas, servidores e contratos), ou seja, somente quatro acessos sem qualificação específica.

Na fase de planejamento, foram realizados estudos para qualificar e disponibilizar mais informações, nos acessos ao portal da transparência (contas públicas, convênios, comissão de ética pública municipal).

Na fase de execução, foram realizados os ajustes de *layout* necessários e a inserção de dados, bem como a disponibilização de mais informações. Ocorreram entraves burocráticos na liberação de recursos para a melhoria do portal, em função da falta de previsão orçamentária naquele período para compra de totens eletrônicos e, com isso, o engavetamento do projeto. O município, conforme relatado, não dispunha de recursos.

Na fase de monitoramento atingiu-se o índice de 90%, obtendo-se o status adequado da meta, conforme conceituado anteriormente por Flores (2005). Os estudos foram realizados e concluídos; os ajustes no *layout* estão em construção e oportunizou-se a repactuação da meta.

A entrevistada A informou, sobre a execução da meta, que: “O fortalecimento do programa é necessário porque, nos primeiros quatro anos do mandato do Prefeito Jairo Jorge, ele criou a Controladoria e alguns instrumentos de controle para o município de Canoas, sendo que Canoas possuía a Controladoria do Município, quando apenas mais outros três municípios do Brasil dispunham de controladorias municipais. Então, ele cria esta meta, ele propõe ela de fortalecimento, porque era o momento de avançar. A partir do programa que havia sido criado, ele já tinha os salários dos CC's (cargos em confiança) e FG's (servidores com funções gratificadas) publicados. No mês de fevereiro de 2013, foram publicados os salários de todos os servidores no Portal da Transparência;

então, era exatamente esta evolução que precisava, que começou de uma forma bem estruturada, mas que precisava avançar, ser aprimorado e ser melhorado, nesse segundo mandato...”

3.3 PUBLICIZAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA EXISTENTES NA PREFEITURA DE CANOAS (2013/2)

No segundo semestre, a meta teve como objetivo a publicização dos mecanismos de transparência, conforme padrões da Lei n.12.527/2011.

A responsabilidade por seu planejamento e execução ficou a cargo da CGM. Em resposta, a entrevistada A abordou a necessidade da publicidade para divulgação nos meios de comunicação informativos da Prefeitura de Canoas.

Na fase de planejamento, foram selecionados, pela CGM e pelo GP, os mecanismos de transparência, entre os temas que englobam a lei de acesso à transparência e temas afins, com o propósito de dar visibilidade ao trabalho da CGM. Para a divulgação, foram selecionados veículos reconhecidamente utilizados pela prefeitura, como o Boletim do Servidor, um boletim informativo dirigido aos funcionários, produzido pela SECOM, com uma tiragem de 2.500 exemplares, o Jornal de Canoas, jornal de circulação no município produzido pela equipe de Jornalismo da SECOM, com impressão pela RBS-Zero Hora e tiragem de 90.000 exemplares, Rádio Canoas *online* transmitida pela Agência radio *web* e redes sociais.

Na fase de execução, os temas elaborados em artigos ou em um conjunto de informes foram inseridos nos veículos de publicidade e tratavam do conhecimento das atividades realizadas pela CGM, da transparência na gestão municipal, dos objetivos da transparência, da LAI, do sistema de controle interno do poder executivo, da arte de controlar, da sindicância, da tomada de contas especiais, da democracia e acesso à informação. Houve a regulamentação da LAI, através do Decreto nº.391/2013 de 5 de dezembro de 2013, o restabelecimento das comissões de sindicâncias e da comissão de tomada de contas especial.

Na fase de monitoramento, o índice totalizou 80% da meta, obtendo-se o *status* adequado. Foram criados os artigos dos temas para publicização. Esta meta não necessitou ser repactuada, pois os mecanismos de transparência serão periodicamente veiculados na mídia da prefeitura.

3.4 AMPLIAÇÃO DO ACESSO À TRANSPARÊNCIA (2014/01)

No primeiro semestre do exercício de 2014, foi realizado o II Seminário Interno da CGM. O objetivo principal foi a apresentação das metas de governo e as instruções para a formação dos grupos de trabalho. Após a escolha aleatória dos membros de cada grupo pela Controladora-Geral e designação dos Coordenadores, iniciaram-se as atividades nos grupos. A meta 50.3, devido à complexidade de submetas a serem executadas, ficou sob a coordenação do Diretor de Informação e Transparência (DIT) e teve como membros selecionados: a assessora técnica da CGM, o chefe de Unidade de Pessoal, três membros da Unidade de Pessoal, o chefe da Unidade da Prevenção e Combate à Corrupção e o chefe da Unidade de Ouvidoria. A controladora-geral, como supervisora direta da meta, participou das discussões, a fim de dar suporte ao planejamento, e relatou que ainda haviam ações a serem trabalhadas pela repactuação, advinda dos semestres anteriores (2013/01 e 2013/02).

Primeiramente, o grupo debateu acerca dos meios possíveis e eficazes que poderiam, efetivamente, promover a ampliação do acesso. O consenso resultante do debate foi que a ampliação do acesso à informação deveria se iniciar dentro da própria prefeitura, diretamente com os servidores municipais. Houve breve discussão sobre a resistência dos servidores à disponibilização das informações aos cidadãos, resultado da falta de capacitação, que não fora oportunizada nas gestões anteriores. Por isso, a importância do conhecimento das leis, e neste caso específico, da LAI e da Lei de Improbidade Administrativa nº8.429/1992(LIA), por todos os servidores municipais. Neste primeiro momento, ficou acordada, entre os membros do grupo, a proposta de quebra do sigilo e oportunizado o conhecimento das leis aos servidores, qualificando-os em suas habilidades afins. Como já haviam propostas de alteração nos estudos do Portal

da Transparência, provenientes dos semestres anteriores e que foram repactuadas, elas foram reinseridas para a execução naquele semestre.

Cada submeta foi incluída por sugestão dos membros do grupo, pela atribuição pertinente a cada um dentro da estrutura da CGM, a partir do estudo dos instrumentos disponíveis e das melhores formas de se dar conhecimento do trabalho da CGM aos cidadãos. Principalmente, foi para dar conhecimento aos servidores municipais da legislação sobre o acesso à informação, munindo-os da legalidade de suas ações e do real alcance, propósito da lei federal regulamentada.

Na fase de planejamento, as propostas apresentadas foram ordenadas em submetas e divididas por equipes para a fase de sua execução. Cada equipe se propôs ao trabalho da submeta voluntariamente, por nível de interesse e de habilidade para a execução. Em princípio, foi proposta a elaboração de *folder/flyer* informativo, com os canais de transparência disponíveis na prefeitura. Esta submeta foi selecionada para execução pelo chefe da Unidade de Pessoal e por um membro da mesma unidade.

Na sequência, foi sugerida a apresentação do projeto dos totens eletrônicos. Quatro equipamentos (dois fixos e dois itinerantes), que trazem o conceito de autoatendimento, com facilidade, rapidez e praticidade no acesso às informações. Os totens fixos estarão disponíveis no Centro de Informações Turísticas (CIT) e na Central de Atendimento ao Cidadão (CAC) e os totens intinerantes transportados para os eventos como a Prefeitura na Rua, Prefeito na Estação, Plenárias de Serviços e outros eventos que sejam solicitados pelo GP. Com tela Touch IDS, o maior diferencial deste equipamento é a tela sensível ao toque, que dará ao usuário a sensação de maior proximidade e interação com o equipamento. Esta submeta ficou a cargo do diretor do DIT e chefe da Unidade de Prevenção e Combate à Corrupção, membro da Unidade de Pessoal e supervisão da CGM.

A elaboração da página da rede social, bem como a alimentação dos dados inseridos e atualização, ficou a cargo de membro da Unidade de Pessoal.

A realização dos ciclos de encontros com os servidores municipais da administração direta e indireta ficou a cargo da assessora técnica e de um dos membros da Unidade de Pessoal.

Nesta submeta, houve a necessidade de estudo dos conceitos sobre transparência, dos autores citados, como Martins Junior, Mawad e Quintana, dentre outros, e sobre a legislação pertinente. Relacionou-se o material a ser apresentado e se contactou órgãos parceiros, solicitando a liberação do mesmo. Foi realizada a coleta das cartilhas da LAI e da LIA junto a CGU e ao Ministério Público Federal (MPF) que, em parceria, disponibilizaram o material produzido para divulgação entre os servidores do município. Houve a montagem dos encontros (tempo de apresentação, discussão com servidores, resposta a questionário pré-orientado), e agendamento dos ciclos de encontros com as secretarias municipais, coordenadorias, subprefeituras, autarquias e fundação. Tudo isso foi devidamente ordenado, com prazo de início e de finalização avalizados pelo coordenador da meta.

A implantação do e-SIC no PTM não traz o responsável pela execução (os motivos serão abordados posteriormente). Como última proposta de submeta, está descrito no PTM a realização de uma campanha sobre ética e transparência, tendo como responsáveis a assessora técnica e um dos membros da Unidade de Pessoal.

A alteração do *layout* do Portal de Transparência foi reincluída como submeta porque foi repactuada com o Monitoramento do GP. Foram necessários ajustes no portal para atendimento das exigências do TCE, que verificou, em exercícios anteriores, a necessidade do aperfeiçoamento. No ano de 2012, por exemplo, o município, no Prêmio de Melhores Práticas do TCE, obteve 78,95% do percentual de itens atendidos, pelo cumprimento dos 20 quesitos do levantamento encaminhado. No ano de 2013, o portal foi avaliado e ficou na 34ª colocação, gerando inconformidade com a meta previamente lançada.

Na fase de execução, o desenvolvimento das submetas se deu simultaneamente, devido ao prazo (30 de junho) para envio à Unidade de Monitoramento, a fim de mensurar o atingimento da meta.

A elaboração do folder foi realizada em parceria com a SECOM e envolveu os responsáveis e técnicos daquela secretaria e os da equipe da CGM. O *layout* foi criado de forma a torná-lo atrativo, de fácil leitura e compreensão pelos cidadãos e, concomitantemente, foi realizado estudo sobre o conteúdo a ser publicado. Com estes dois passos concluídos, foi apresentado o modelo à controladora, para aprovação e encaminhado, novamente, à SECOM, para formatação e impressão. Cabe salientar que os valores dos *folders* foram custeados com verba orçamentária da SECOM. A data de lançamento foi 25 de junho de 2014, em evento realizado pela CGM. Após o evento, os *folders* foram encaminhados para as secretarias e demais órgãos, para serem distribuídos aos cidadãos.

Com o projeto denominado CGM Conectada, foi aberto o Processo Módulo de Virtualização de Processos (MVP) n°.45388/2014, no qual foi requisitada a aquisição de totens, justificando-se que estes proporcionariam a inclusão digital de significativa parcela da população, que não dispõe de acesso residencial e/ou comercial à *internet*, dispensando a criação de centrais de atendimento e racionalizando custos. Teve como objetivos principais modernizar, dinamizar e facilitar o acesso às informações disponibilizadas à comunidade, por meio da *internet*, e possibilitar à comunidade canoense a consulta, de maneira rápida e fácil, a diversas informações, para o exercício do controle social, através da inclusão digital.

No projeto constam, ainda, os objetivos específicos: orientar e informar os cidadãos sobre os serviços realizados pela CGM, prestar atendimento sem privilégios, realizar o autoatendimento de forma direta, sem as intervenções de terceiros, desenvolver autonomia na utilização das ferramentas da informática, ampliar a rede de informações na implantação de serviços diferenciados, fomentar a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle da administração e o fortalecimento da cidadania.

Primeiramente, foi solicitado à Fundação de Tecnologia da Informação e Comunicação de Canoas (CANOASTEC) laudo técnico para implantação dos totens. Simultaneamente, foram realizados os orçamentos, com a tomada de

preços realizada pela SMPG. Após os aceites e escolhido o melhor fornecedor, passou-se para as etapas de assinatura do Pedido de Autorização (PA) para a compra que foi encaminhada para a SMF. Constatada a necessidade de suplementação orçamentária, foi devolvida a PA para os trâmites de suplementação e posterior devolução à CGM.

A página da rede social lançada e, diariamente, atualizada com assuntos pertinentes à LAI e aos temas de controle social teve vários acessos dos servidores municipais e dos cidadãos do município.

Houve a realização de cinco ciclos de encontros com secretarias municipais, autarquias e fundações até a data estipulada no prazo. Foram discutidos temas como acesso à informação e improbidade administrativa dos servidores. Nos encontros se fizeram presentes os assessores de gabinetes, os diretores e chefes de Unidade. Foi apresentado o conteúdo das leis, entregues as cartilhas da LAI, da LIA, o resumo e o mapa da LAI. Foi aplicado um questionário sucinto, com quatro questões: se os participantes do encontro já tinham conhecimento do trabalho da CGM, se havia conhecimento entre os participantes sobre a LAI, se havia conhecimento entre os participantes sobre a LIA e observações pertinentes às leis que os participantes gostariam de receber. Na oportunidade, foi solicitado que os participantes atuassem como multiplicadores e que realizassem internamente os encontros com os servidores. Também, foram realizados mais sete ciclos de encontros, após a data de entrega à Unidade de Monitoramento.

A Tabela 5 apresenta os órgãos da administração e as datas de realização dos ciclos de encontros, para melhor visualização.

Tabela 5 - Tabela de Ciclos de Encontros da Meta em 2014/01

Ano	2014										
	Mês	Junho					Julho				
Orgão/Dia	3	5	10	11	18	9	10	14	15	16	17
Gabinete Vice-Prefeita	x										
Secr. Mun.de Serv. Urbanos	x										
Secr. Mun.de Desen. Econômico		x									
Secr.Mun.de Des. Urbano e Habit.			x								
Secr.Mun.de Obras				X							
Coordenadoria da Juventude					x						
Subprefeitura Distrital Sudeste						x					
CANOASPREV							x				
Coordenadoria do Idoso								x			
Coordenadoria da Igualdade Racial									x		
Coordenadoria da Diversidade										x	
Coordenadoria da Pessoa com Deficiência										x	
Subprefeitura Distrital Sudoeste											x

Fonte: Elaborada pela Autora

A submeta que trata da Implantação do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), conforme o PTM, não foi trabalhada na fase de execução, nem foram indicados os respectivos responsáveis. Não há menções a esta submeta em nenhuma das fontes documentais analisadas, porém, a Entrevistada A afirmou que tal fato ocorreu por erro de avaliação da CGM. Após a assinatura do Programa Brasil Transparente com a CGU, seria necessário utilizar o sistema operacional *Windows*, que não é mais utilizado pela prefeitura. Hoje, o município utiliza *software* livre. Foi solicitada ao CANOASTEC uma avaliação técnica para a implantação do SIC, um sistema similar que, num primeiro momento, geraria os resultados esperados. Não houve qualquer prejuízo financeiro, mas de tempo. Em consequência, não pode ser avaliada pela Unidade de Monitoramento. Até o presente momento, o CANOASTEC não enviou o laudo solicitado.

A submeta Campanha sobre ética e transparência foi interrompida na fase de execução, após a primeira reunião com a SECOM. No PTM está descrito o seu acompanhamento, sob a responsabilidade da assessora técnica e de um dos membros da Unidade de Pessoal, com seu lançamento previsto para o segundo

semestre. Por força de monitoramento do GP, não seria atendido o prazo para avaliação. Esta submeta, assim como a anterior, restou prejudicada nesta fase.

Quanto à elaboração da proposta de alteração do *layout* do Portal da Transparência, meta repactuada, foram designados os chefes da UPCC, UO, da Unidade de Auditoria de Pessoal (UAP) e membro da UAP. Foi realizada uma reunião com a SECOM, a fim de criar novo *layout*, conforme o edital do TCE. Havia a previsão dos itens que seriam avaliados e, a partir daí, foram avaliados os existentes no portal, para saber o que foi atendido, o que não foi atendido e o que deveria ser adequado.

Em conjunto com a SECOM, elaborou-se um cronograma das alterações até a realização dos testes de homologação. Para acompanhar a reunião, foi chamada a empresa Ábaco Tecnologia, que realiza o desenvolvimento dos softwares utilizados pelos órgãos da administração municipal. Devido à complexidade do sistema e às demais atribuições dos envolvidos na submeta, foram realizadas diversas reuniões para a melhoria no portal, buscando torná-lo mais acessível, com visual mais atraente para a comunidade e, conseqüentemente, atender às exigências do TCE.

Na fase de monitoramento, o índice alcançado ficou em 60% (status de atenção). Das cinco submetas, duas foram consideradas plenamente concluídas: a relativa à elaboração do *folder/flyer* e o lançamento da nova versão impressa do Decálogo Ético de Canoas. Convém ressaltar que esta nova versão impressa foi incluída como submeta, por solicitação do GP, para novo *layout* e desenvolvimento, mas não constava no PTM, no Relatório de Monitoramento. Relaciona-se com a meta do semestre anterior de publicização dos mecanismos de transparência existentes na prefeitura.

Sua inclusão está justificada no próprio Decálogo Ético de Canoas: “a importância de desfechar um choque de honestidade na administração, considerando a crise ética que abala as várias esferas do poder público, a necessidade de criar novos padrões de conduta na gestão pública, de vocalizar para toda a sociedade a luta contra a corrupção [...]”.

A submeta referente à página da rede social não foi inserida no Relatório do Monitoramento, por motivos não explicitados por nenhum dos respondentes. As demais submetas foram consideradas parcialmente completas, pois as alterações no portal ainda estavam em testes, no prazo de entrega à Unidade de Monitoramento, e o processo para aquisição de totens estava em tramitação, aguardando laudo técnico do CANOASTEC.

Os ciclos de encontros não foram realizados em todos os órgãos da administração, tendo em vista o prazo de entrega da meta.

Em seu relato, a entrevistada E expôs que o objetivo principal desta meta eram os totens e, naquele período, estavam em processo de licitação. Quando o prefeito apresentou a meta, já tinha um objetivo em foco e, portanto, teve que ser repactuada para o próximo semestre.

A análise feita aponta equívocos na gestão do programa, pelos entraves ainda comuns nos processos administrativos: falta de previsão orçamentária, conceituação do Sistema de Planejamento Integrado, aquisição dos totens e, ainda, as alterações no portal dependiam de fatores externos para sua validação.

Os membros do grupo executaram a meta de forma adequada e procuraram gerar os resultados da melhor maneira, mas isso não foi suficiente para que alcançasse o índice adequado, o que pode sugerir uma nova repactuação das submetas que não foram bem avaliadas.

Mesmo não tendo atingido o índice desejado no monitoramento, ao final do semestre, a prefeitura apresentou o portal com as adequações solicitadas, para poder concorrer ao “Prêmio Boas Práticas de Transparência na *Internet* do TCE”. Este prêmio consiste na concessão de um diploma de menção honrosa e de um selo digital para os sites que atendem ao disposto pela Lei Complementar n°.131/2009 e pela LAI.

O portal foi aprovado pelo TCE, sendo reposicionado para o 7º lugar, e a prefeitura recebeu o diploma e o selo digital, que pode ser consultado no *site*.

3.5 AMPLIAÇÃO DO ACESSO COM A UTILIZAÇÃO DE TOTENS COM COMPUTADORES PARA USO DA POPULAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (2014/02)

Os responsáveis pela meta, com o objetivo de ampliar o acesso com a utilização dos totens e o aperfeiçoamento do Portal da Transparência, no segundo semestre de 2014, foram os chefes da UPCC, Entrevistado B, da UO, Entrevistado C e o diretor de Informação e Transparência Entrevistado D.

Na fase de planejamento, tendo em vista a repactuação, semestre a semestre, da submeta “Portal da Transparência”, foi requerido o seu aperfeiçoamento. Houve a necessidade de estudos nos melhores portais avaliados de órgãos da administração pública do país, para proceder às alterações necessárias e a adequação.

Quanto à submeta de ampliação do acesso com a utilização de totens, restava apenas a execução das fases finais da licitação, para os demais encaminhamentos e trâmites necessários à compra. Foram realizadas observações quanto à acessibilidade na questão visual e do “vox” (para os deficientes visuais), e no caminho dos clicks.

Na fase da execução, foi apresentado o aprimoramento dos conteúdos disponibilizados e lançada a Lei Anticorrupção. O monitoramento diário do portal está sendo realizado pela equipe da CGM. O novo *layout* foi lançado no Dia Internacional contra a Corrupção, 09 de dezembro, em evento organizado pela CGM. Também, na oportunidade, foi lançado o 2º Decálogo Ético. Os totens, em plena execução, estavam em processo de licitação, aguardando a homologação.

Na fase do monitoramento, o índice auferido foi de 85%, recebendo o *status* de adequado, pois a licitação foi concluída com homologação pelo prefeito, assinatura do contrato com a empresa e previsão de ordem de serviço imediata. As questões relevantes de acessibilidade não foram sanadas a tempo para avaliação do monitoramento.

O entrevistado D reiterou que os objetivos da meta vêm se transferindo semestre a semestre, pois esta não se encerra em si mesma, senão perderia o sentido de existir.

3.6 DIVULGAÇÃO DOS MECANISMOS DE ACESSO AS INFORMAÇÕES E TRANSPARÊNCIA E A VIABILIZAÇÃO DOS TOTENS EM LOCAIS DE GRANDE FLUXO (2015/1)

Na meta do presente semestre, os responsáveis pelo seu planejamento e execução permanecem os chefes da UPCC e da UO, juntamente com os novos integrantes, o membro do Controle Interno e o assessor de Gestão Municipal da Diretoria de Auditoria Interna (DAI).

Na fase de planejamento, foram realizados alguns novos estudos e análises das ações a serem realizadas para a divulgação dos mecanismos de acesso às informações. Como submetas, foram apresentadas: criação de material gráfico (confecção de *flyers* e distribuição, confecção de cartazes e posterior fixação, utilização de *busdoor*, a serem fixados em ônibus do município, criação de *banner* da CGM), criação de novo material para *web* (*banner* randômico, *banners* para divulgação em redes sociais), criação de animação gráfica para divulgação em telas de ônibus, inserções na Rádio Canoas e no Jornal Canoas. E, ainda, ações de natureza transversal com os demais órgãos da administração, com o objetivo de divulgação aos servidores e cidadãos do município. Também, se planeja a realização de concurso de *hashtags*. Consta, ainda, como submeta a viabilização dos totens fixos e “slim” nos eventos para a comunidade com os respectivos relatórios de acompanhamento do equipamento.

Na fase de execução, estão sendo realizadas reuniões com equipe da SECOM para sugestões do conteúdo a ser inserido no material gráfico. Ainda, está em processo de aprovação a arte dos *flyers* e, somente depois, será encaminhado para impressão, bem como os cartazes, o *busdoor* e o *banner* físico. Quanto à criação do conteúdo para a *web*, a SECOM está desenvolvendo o material. O *banner* randômico está sendo inserido no *site* da Prefeitura de

Canoas. A divulgação nas redes sociais do trabalho realizado pela CGM terá uma das postagens impulsionadas pela SECOM, com perspectiva de atingir 20.000 pessoas, num primeiro momento. Está sendo criada uma animação eletrônica de 15 segundos, pela SECOM, para divulgação das telas eletrônicas nos ônibus do município. A divulgação na Rádio Canoas conta com a composição de textos narrados e *drops* informativos. No Jornal de Canoas, estão sendo veiculadas matérias sobre o tema transparência.

Quanto às ações transversais, estão ocorrendo reuniões com os órgãos para alinhar parcerias, como a Coordenadoria da Juventude, que realiza o Recreio da Juventude. Neste momento, poderá haver a intervenção da CGM para divulgação do tema transparência. No caso da Secretaria Municipal da Educação (SME), a sugestão aos diretores de escola é que, nas aulas de informática, seja apresentado e explorado o Portal da Transparência. Outros locais que constam relacionados no PTM são a Central de Atendimento ao Cidadão (CAC), a Coordenadoria de Integração Institucional e os Conselhos Municipais. Quanto ao concurso de *hashtags*, ainda está em fase inicial de reuniões entre a CGM, Coordenadoria da Juventude e SECOM.

A viabilização dos totens está sendo executada a cada semana e sofrendo as manutenções adequadas. O totem "slim" necessita adequação para a conexão em 3G. Já houve relato de perda de conexão em eventos, como no Prefeitura na Rua, quando realizados em locais mais afastados.

A meta ainda não foi avaliada pela Unidade de Monitoramento do GP, pois sua execução ainda estará em curso até o encerramento deste trabalho. Desta forma, preocupada com a falta que este dado poderia causar para a conclusão da evolução da meta, a pesquisadora solicitou auto avaliação dos entrevistados responsáveis e da Controladora-Geral.

Na concepção do entrevistado C, responsável pela execução da submeta em questão, esta deverá receber o *status* adequado, pois os totens já foram colocados em locais de grande fluxo: um no CIT e outro no *hall* de entrada do Paço Municipal. O terceiro, que se denomina "slim", itinerante, é levado aos eventos da prefeitura. A viabilização está 100% atendida.

A avaliação da meta foi Realizada, de forma parcial, no mês de maio. O prefeito municipal realizará uma rodada de reuniões, com os secretários por Grupo Executivo de Ações (GEA), de todas as 237 metas estipuladas aos órgãos do Poder Executivo. Nessas reuniões, é realizada a avaliação parcial das metas. Como elas são semestrais, suas avaliações serão concluídas em julho/2015.

3.7 ANÁLISE CRÍTICA DA EVOLUÇÃO DA META E PROPOSTAS DE MELHORIA

O Controle Interno na estrutura da prefeitura, como definida pela própria CGU, tem dentre suas atribuições guiar e orientar as metas a serem executadas pelos gestores públicos. Esta prática estabelecida quatro anos após a criação da CGM vem sendo, semestre a semestre, trabalhada pela equipe de servidores.

Na fase de planejamento, o item sobre planejamento financeiro não foi devidamente observado. A falta do detalhamento orçamentário para a execução da meta ocasionou a repactuação da mesma. Assim, o desenvolvimento da meta, conforme conceituado por Flores (2005), não foi trabalhado dentro do conceito de sistema de planejamento integrado, por diversos fatores externos à CGM.

Algumas questões não foram concluídas em mais de um período, como, por exemplo, o Portal da Transparência, ora por falta de recursos orçamentários, ora pelo prazo de testes para homologação não serem respeitados. Ocorre que, mesmo o PPA possuindo caráter participativo, não foi analisada, pelas secretarias responsáveis pela execução orçamentária, a necessidade de revisão e de suplementação do orçamento, a fim de contribuir com a meta de governo.

A meta é atribuída a uma secretaria para seu planejamento e execução, mas não deixa de ser de todos os integrantes do governo que, com ela se relacionem daí os ditames preceituais da administração pública gerencial abordados por Flores (2005). Reuniões com os secretários dos órgãos responsáveis poderiam ser realizadas, para a conscientização da importância do empenho de todos no fortalecimento do programa. Não há um único responsável pela transparência na Administração Pública, de acordo com as interpretações conceituais de Granja e Castells.

As repactuações são prejudiciais à evolução da meta, pois muito mais poderia ter avançado nos semestres estudados. Por exemplo, os ciclos de encontros, que não ocorreram com todos os órgãos, e que, por força das metas do semestre seguinte, foram desabilitados.

O foco na viabilização dos totens foi tão significativo, quanto o objetivo inicial da meta de ampliação da transparência. Índícios apontam que a urgência na instalação do equipamento e da tecnologia a ser oferecida aos cidadãos, é que possam ser os propulsores do interesse dos gestores responsáveis pela sua efetivação. Esta meta foi repactuada por mais de um semestre, o que demonstra falta de alinhamento entre as determinações da meta e a previsão orçamentaria, conforme observado no orçamento e nos relatórios analisados. Isso está de acordo com os conceitos teóricos que embasam a noção de transparência pública, visto que a consecução da transparência é, conforme Martins Junior, um processo dinâmico e em constante renovação, que não se exauri em si mesmo. O programa de transparência não apresentou evolução de conteúdo até o presente semestre, devido às repactuações sofridas e que necessitavam urgente realização conforme determinação do GP.

Cabe ressaltar que há registros no PTM de submetas monitoradas que não foram planejadas (ex: decálogo ético) e de submetas que foram planejadas, mas não executadas ou monitoradas (ex. SIC). A proposta que se faz para melhoria, neste item, é de avaliação dos agentes externos que forem requisitados para auxiliar na execução da meta. Primeiramente, que se dê conhecimento da legislação e que se informe imediatamente à Unidade de Monitoramento do GP, para que seja avaliado juntamente à CGM, quanto à qualidade do serviço e ao prazo dado para execução. No caso de contratados e terceiros, que observem as cláusulas a que estejam submetidos.

Sugere-se atualização e, se necessário, reuniões entre a Unidade de Monitoramento e as secretarias finalísticas, quando da realização da LDO e da LOA, nos próximos meses, em relação ao orçamento da CGM, para que os recursos sejam programados no planejamento das metas, objetivando seu cumprimento de maneira eficaz.

Por fim e com importante conotação propõem-se a capacitação dos servidores da CGM para realização de palestras aos servidores municipais dos órgãos da Administração Direta e Indireta, através dos ciclos de encontros, com enfoques na área do controle interno, improbidade administrativa, previdenciária e de legislações afins.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou apresentar e estudar o programa de transparência instituído no município de Canoas, através da ação de fortalecimento do Programa Canoas Ética. A ação em análise foi desdobrada em metas e, a cada semestre, a meta recebeu uma descrição específica. Então, como realizar a implantação do programa de forma eficaz e quais os resultados gerados nas fases de planejamento, execução e monitoramento da meta?

O fazer está no espaço da administração e o pensar está no espaço da universidade. Instigada pela forma como estavam sendo trabalhadas as metas, a pesquisadora utilizou o estudo de caso para verificar o andamento e a evolução do programa, inclusive os agentes executantes (servidores e secretarias), as submetas e o porquê da necessidade de sua execução.

A transparência aliada à democracia tem, como um dos seus principais aportes, a participação popular na gestão pública. Isto é fato convencional e que merece atenção especial de todos os envolvidos na administração. São necessárias atitudes diferenciadas, frente às dificuldades que se apresentam, e a sistematização dos programas de acesso à informação.

Com a criação da Controladoria-Geral do Município no ano de 2009, como secretaria integrante do Executivo Municipal, observa-se o encadeamento de vários instrumentos e ações que originam além do Sistema de Controle Interno, também um Sistema de Transparência e Ética. No desenvolvimento das metas foram corroboradas várias formas de acesso com a finalidade do efetivo controle social, conscientizando os cidadãos a utilizarem os mecanismos oferecidos.

O estudo da prática da atual gestão pública no município de Canoas, sob o olhar acadêmico, quanto à eficácia e às melhorias constantes que devem ser implementadas nos programas, foi desenvolvido no presente trabalho.

São claros os equívocos que ocorreram durante as fases de planejamento, execução e monitoramento, como, por exemplo, a implantação do e-SIC que ainda consta como pendente de atingimento. Tratam-se de prejuízos temporais e não financeiros. Cabe aos gestores públicos o empenho e um esforço conjunto para a sua realização.

Há uma transformação na forma de se fazer gestão no município. Os servidores da CGM, a partir do ano de 2014, tiveram participação nas fases de planejamento e execução e puderam, juntamente a Controladora-Geral, observar a meta sob suas responsabilidades.

Ficou evidenciado claramente que os obstáculos que não proporcionaram o status adequado na avaliação semestral da meta foram externos. As secretarias de natureza instrumental que deveriam ser parceiras para a efetivação das metas referentes à implantação dos Totens não foram resolutivas. A empresa terceirizada que presta serviços de tecnologia e informação não concluiu as atualizações do layout do Portal ao fim do semestre. Houve um erro de avaliação por parte da gestão, de onde seriam providos os recursos para as suplementações orçamentárias e algum critério ou penalidade que pudesse ser utilizado para o cumprimento da obrigação terceirizada.

Estas situações geraram o status de menor valia para a Controladoria, mas não espelharam a dedicação dos servidores no desenvolvimento dela. Houve repactuações contumazes até o semestre em vigência.

Para a realização deste trabalho não houve quaisquer limitações na coleta de dados (relatórios) ou nas entrevistas realizadas com os responsáveis diretos pela execução das metas a cada semestre.

No semestre atual (2015/1) as submetas possuem múltiplas ramificações e estão sendo desenvolvidas pelos mesmos responsáveis dos semestres anteriores; porém, os agentes externos estão mais alinhados às propostas realizadas pela equipe. As ações originariamente iniciadas no ano de 2013 já estão consolidadas, mas requerem aperfeiçoamento.

O programa de transparência solicitado pela participação popular à administração pública municipal foi implantado.

O fortalecimento do Programa Canoas Ética foi plenamente atingido, independente do monitoramento realizado pelo Gabinete do Prefeito. Justifica-se por todos os mecanismos utilizados, pelos servidores capacitados e envolvidos na realização das metas e pôr fim, pela notória repercussão entre os cidadãos dos municípios sobre o sistema de transparência.

Sugere-se que outros estudos aprofundados sejam desenvolvidos em metas e ações dos inúmeros programas existentes no município de Canoas, a fim de auxiliar no desenvolvimento científico de seus planejamentos e de contribuir para que suas execuções sejam eficientes. Possibilitar ao servidor público o conhecimento dos elementos abordados nos trabalhos de pesquisa científica que se tornam, a cada novo semestre, um complexo terreno do saber.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, H. **Transparência Pública e Parlamento Eletrônico: A Reforma do Poder Judiciário no Portal do Senado Federal 2000-2004**. Tese de doutorado. Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, SP, Brasil, 2009.

BARDIN, I. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 1979.

BARROS, L.V. **O Estado (In). Transparente: Limites do Direito à Informação Socioambiental no Brasil**. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, Brasília/DF, Brasil, 2008.

BAILEY, K.D. **Methods off social research**. 2. Ed. New York: Free Press, 1982.

BEUREN, Ilse Maria. **O papel da controladoria no processo de gestão**. In: SCHMIDT, Paulo (Org.). **Controladoria: agregando valor para a empresa**. Porto Alegre: Bookman,2002.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em Educação: fundamentos, métodos e técnicas**. In: **Investigação qualitativa em educação**. Portugal: Porto Editora,1994

BORINELLI, Márcio Luiz. **Estrutura conceitual básica de controladoria: sistematização à luz da teoria e das práxis**. 2006.341 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) -Curso de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo,2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm>. Acesso em 19 jun.2014.

CANOAS Prefeitura de. **Estado da Cidade: um Retrato de Canoas**. Instituto Canoas XXI, Canoas,2014

_____. Lei 5710 de 14 de setembro de 2012. **Estima a receita e fixa a despesa do município de Canoas para o exercício econômico-financeiro de 2013 e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.canoas.rs.gov.br/uploads/paginadinamica/16866/LDO2013.pdf>>. Acesso em 11 out.2014.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra,1999.

Controladoria-Geral da União. **Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão: Orientações para o Gestor Municipal/Presidência da República,** 3ª edição. Brasília: CGU, 2013. Transparência Pública. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica>. Acesso em 05 set.2014.

CULAU, A.A., FORTIS, M.F. de A. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.** Anais do XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de LA Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 16,2006.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; [Brasília]CAPES: UAB,2009.

FLORES, Paulo César. **O Plano Plurianual nos Municípios.** Jograf Indústria Gráfica Ltda.- Porto Alegre:2005

Fundo Monetário Internacional-FMI. **Manual de transparência fiscal.** Washington: FMI, Departamento de Finanças Públicas,2007.

GIL, Antônio Carlos. **Observação.In: Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6edição.São Paulo: Atlas, 2008

GRANJA, Sandra Inês Baraglio. **Elaboração e avaliação de projetos.** Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração, UFSC; [Brasília] CAPES: UAB,2010.

- GODOY, Arilda S. **Pesquisa Qualitativa, tipos fundamentais.** Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, maio/jun1995
- GRUPO SINOS, **Guia Econômico 2014/2015**, 35.ed.Grupo Sinos,2014.
- HOUAISS, Antônio e Villar, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa.** Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda., 3.ed.rev. e aum. Rio de Janeiro: Objetiva,2009
- MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes públicas de cooperação local.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; [Brasília] CAPES: UAB,2010.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa, Publicidade, Motivação e Participação Popular.** Saraiva,2011.
- MELO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.**15ª.edição.São Paulo: Malheiros,2003
- MAWAD, Ana Paula de Barros. **Sistema de informação e cidadania: um desafio na gestão de recursos públicos**, in VI Prêmio Tesouro Nacional 2001: Monografias Vencedoras: Finanças Públicas, Brasília, STN,2002 Disponível em:http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIPremio/sistemas/3siafpVIPTN/MAWAD_Ana_Paula.pdf Acesso em 23 jun. 2014.
- MOSIMANN, Clara Pellegrinello; FISCH, Sívio. **Controladoria: seu papel na administração de empresas.** 2ª edição. São Paulo: Atlas,1999.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ivo. **Lei Complementar nº101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2ª ed. Atualizada. Brasília: STN,2010.
- PLATT NETO, Orion Augusto et al. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira.** Revista Contabilidade Vista & Revista, Belo Horizonten.01, p. 75-94, jan/mar.2007

QUINTANA, Alexandre Costa. **Transparência: instrumento para governança pública no Brasil**. Alexandre Costa Quintana, Flávia Verônica Jacques, Cléa Beatriz Macagnan. Porto Alegre: Entremeios, 2013.

RICHARDSON *et.al.* **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

RUBIN, E. **The Regularizing Process and the Boundaries of New Public Governance**. Wisconsin Law Review 535,2010.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; [Brasília]CAPES: UAB,2010.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. 1ª ed. Brasília,1995.

SANTOS, Maria Helena de Castro **Governabilidade, Governança e Democracia**: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.40, n.3, 1997.

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

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar,1997

TRIVIÑOS, Augusto N.Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo, Atlas,1995.

TRUJILLO FERRARI, Alonso. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil,1982.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC. Brasília, CAPES, UAB,2009.