
UMA DISCUSSÃO SOBRE A CRIAÇÃO DE INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL COMO SUPORTE AO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

Flávio Alves Carlos

Mestrando, UFPE.

E-mail: carfla@yahoo.com.br

Jorge Expedito de Gusmão Lopes

Ph.D, UFPE.

E-mail: jlopes@ufpe.br

Marcleide Maria Macedo Pederneiras

Mestre, UFPB.

E-mail: marcleide@gmail.com

João Marcelo Alves Macêdo

Mestrando, UFPE; Professor Lumen Faculdades /UFPB

E-mail: marcelo.nt@terra.com.br

Rodrigo Gayger Amaro

Mestrando, UFPE.

E-mail: roamaro@gmail.com

José Francisco Ribeiro Filho

Doutor, UFPE.

E-mail: francisco.ribeiro@ufpe.br

RESUMO

Conforme estudo realizado pela Receita Federal em 2006, demonstrando que a Carga Tributária Brasileira foi de 34,23% do PIB, correspondendo na parcela relativa à União, a um acréscimo de 2,55 pontos percentual em relação ao ano anterior. Nesta linha, informada e participativa, a sociedade exerce um controle social junto aos gestores públicos que exige da administração a otimização da aplicação desses recursos em necessidades emergentes, surgindo a questão: Quais as variáveis que poderiam ser identificadas para a criação de indicadores de transparência para a gestão pública? O estudo pretendeu elencar a partir do referencial teórico existente, os elementos e as variáveis necessárias a criação de indicadores de transparência para a gestão pública, como suporte ao ciclo da política pública. Adotou-se o método dedutivo, com abordagem de pesquisa indireta, por meio de análise bibliográfica e documental. Concluiu-se que existem elementos essenciais que precisam ser considerados na construção de indicadores de transparência governamental, observado que além dos requisitos de ampla publicidade, destacando-se a necessidade de utilização da Internet, evidenciando-se necessidade de se desenvolver a sociedade e os demonstrativos e instrumentos de transparência conectados aos conceitos de *accountability*, normas éticas e interesse público.

Palavras-Chave: Transparência na Administração Pública, Indicadores de Transparência, *Accountability*.

ABSTRACT

As study by the Brazilian Federal Revenue in 2006, demonstrating that the Brazilian Tax Burden was 34.23% of GDP, accounting in part for the Union, an increase of 2.55 percentage points over the previous year. Along these lines, informed and participative, the society has a social control with the managers of public administration that requires the optimization of the application of these resources into emergin

needs, the question arises: What are the variables that could be identified for the establishment of indicators for transparency the public management? The study sought lists from the existing theoretical framework, the elements and the variables needed to establish indicators of transparency for the public administration, to support the public policy cycle. Was used the deductive method, with indirect approach to search through literature review and documentary. It was concluded that there are essential elements that must be considered in the construction of indicators of government transparency, noted that beyond the requirements of wide publicity, highlighting the necessity to use the Internet, showing necessity of developing the society and demonstrating and instruments of transparency connected to the concepts of accountability, ethical standards and public interest.

Keywords: *Transparency in the Public Administration, Indicators of Transparency, Accountability.*

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países do mundo com maior carga tributária. Conforme estudo realizado pela Receita Federal para o exercício de 2006, a Carga Tributária Brasileira representa 34,23% do PIB, que corresponde, na parcela relativa à União, a um acréscimo de 2,55 pontos percentual em relação ao ano anterior. Em termos comparativos com países desenvolvidos, o Japão e os Estados Unidos tiveram carga tributária em relação ao PIB de 26,88% e 25,77% respectivamente, conforme pesquisa realizada pelo FMI – Fundo Monetário Internacional.

No sentido de cobrar dos gestores públicos uma administração que otimize a aplicação desses recursos efetivamente nas áreas mais necessárias, caminham as tendências de transparência na administração pública. Esta tendência surge pela necessidade de acompanhamento da execução dos recursos públicos como também da necessidade de um controle social mais efetivo por parte da população em geral. Este controle social é exercido na perspectiva de coibir e reduzir os casos de corrupção e má utilização dos recursos públicos.

A falta de transparência governamental facilita a corrupção, emergindo como um dos reflexos, a falta de depósito credibilidade da sociedade em seus governantes e o afastamento da política. Os recorrentes escândalos da administração pública brasileiros nos levam a crer que há uma limitação entre transparência instalada na administração pública e controle social exercido até então, ou em ambos. Esforços regulatórios por parte do Estado como a Lei de Responsabilidade Fiscal, marco legal da tentativa de melhoria na responsabilização e transparência pública no Brasil, parecem não ter sido suficientes para estancar a sangria dos recursos públicos. Neste contexto a ciência contábil deve assumir a responsabilidade de investigar os requisitos necessários ao alcance da transparência no gerir da coisa pública, não apenas normatizando, mas também munindo-se de um conjunto de indicadores que proporcionem o devido acompanhamento a uma “política pública de transparência” da administração pública.

Um instrumento de auxílio a transparência governamental é o controle social. Este portanto segundo Silva (p. 24, 2001) “o controle social seria um controle de origem no social, ou melhor, na sociedade. Na verdade qualquer controle tem origem na sociedade que é a quem se devem reportar todos os entes que a representam.”

O conceito de *accountability* no setor público está ligado à necessidade dos gestores prestarem contas e demonstrarem como estão realizando os gastos públicos e se estão ou não sendo alcançados e satisfeitos os desejos da sociedade. Para Matias-Pereira (2008) o termo está ligado a uma exigência de transparência promovida a partir de um conjunto de mecanismos e processos que levam os gestores a prestarem contas, garantindo a transparência das ações e a publicização dos resultados das políticas públicas.

A transparência é abordada de forma destacada na Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo Slomski *et. al.* (2008) o art. 48 determina a como objetos de promoção de transparência os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e seus pareceres, o relatório da execução orçamentária e o da gestão fiscal.

Em meio a esse contexto surge o problema objeto desta pesquisa: ***Quais as variáveis que poderiam ser identificadas para a criação de indicadores de transparência para a gestão pública?***

O objetivo deste estudo foi evidenciar, a partir do referencial existente, os elementos e variáveis a serem considerados face à necessidade de criação de indicadores de transparência para a gestão pública. Cabe registrar que não é objetivo desenvolver estes indicadores, mas apontar os elementos indicativos de transparência que a legislação e a teoria apontam como necessários.

Sob esta ótica, este trabalho justifica-se como uma contribuição para à identificação das características necessárias à criação de indicadores de transparência na gestão pública, tendo-se escolhido como objeto de análise a gestão pública federal. Selecionar os indicadores pertinentes de transparência é uma tarefa essencial no sentido de contribuir com a etapa de “avaliação” no ciclo da política pública. Ciclo este que, segundo Souza (2006, p. 29), é composto pelas seguintes etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e “avaliação”.

No proceder metodológico adotado foi utilizado o método dedutivo. Tendo em vista o respaldo teórico da presente pesquisa, utilizou-se uma abordagem de pesquisa indireta, por meio de análise bibliográfica e documental em livros, revistas, jornais, artigos científicos, teses e dissertações.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Agenciamento, Accountability e Ciclo da Política Pública

Slomski (1999) considera como pressuposto básico da organização estatal contemporânea que a sociedade política, respaldada na democracia representativa, permite aos cidadãos usufruírem da liberdade constitucional de escolher, dentre os seus, aquele que desejarem para ser o gestor nas três esferas de governo e tenham liberdade para decidir quais serão as atividades a serem desenvolvidas pelas entidades públicas dessas esferas de governo, sejam elas as típicas de Estado, sejam as consideradas funções sociais do Estado.

Trata-se da abordagem dada pela chamada Teoria do Agenciamento, que de acordo com Martin (1987, p.11), “procura explicar as relações contratuais entre os membros de uma firma onde os seus membros são motivados exclusivamente por seus próprios interesses. Procura-se determinar as formas ótimas que tais contratos devem assumir para que seja proporcionada a convergência entre os interesses dos indivíduos e os objetivos da firma”.

Para Hendriksen & Van Breda (1999, p.139),

“Um dos modos pelos quais é possível extrair mais resultados da economia de informação é estendendo o modelo de um único indivíduo para dois indivíduos. Um desses dois indivíduos é um agente do outro, chamado de principal – daí o nome de teoria de *agency*. O agente compromete-se a realizar certas tarefas para o principal; o principal compromete-se a remunerar o agente.”

Dessa forma, observando o Estado e suas entidades sob o conjunto de contratos que representam, pode-se verificar claramente a existência de uma relação de agência, pois estão presentes as três condições necessárias defendidas por Siffert Filho (1996, p.38), ou seja:

- a) o agente (gestor público) dispõe de vários comportamentos possíveis a serem adotados;
- b) a ação do agente (gestor público) afeta o bem-estar das duas partes;
- c) as ações do agente (gestor público) dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), havendo dessa forma, assimetria informacional.

Entretanto, considerando-se que o Estado é uma organização, na qual existe um feixe de contratos complexos entre os proprietários dos recursos econômicos (Principal) e os gestores (Agentes) que são responsáveis pelo uso e controle desses recursos, faz-se necessário o implemento de elementos que permitam ao cidadão observar o valor dos serviços produzidos pelo conjunto de agentes, como forma de acompanhar a execução ação pública.

Dentre estes elementos pode-se destacar a *accountability* e a transparência da gestão, contendo conceitos que se complementam, na medida em que para a existência de um, supõe-se como pré-requisito a existência do outro. Na atualidade é comum o emprego do termo *accountability* enfocando o procedimento do administrador público em veicular informação de sua gestão para a coletividade, bem como no sentido de prestação de contas acerca do erário.

Pela *accountability* nesta concepção, o cidadão que considerar insatisfatória a gestão do administrador público pode requerer que as autoridades fiscalizadoras adotem providências para que haja a disponibilização de informação atinente às contas públicas. Janny Teixeira e Santana (1994) asseveram que na Administração Pública e em suas entidades os canais existentes para que os cidadãos façam ouvir suas reivindicações ainda não são adequados. Os autores relatam que não há meios efetivos de informação sobre o que se passa na administração pública.

Essa situação agrava a margem de insatisfação popular para com os serviços e políticas públicas, bem como aumenta a desconfiança sobre como são geridos os recursos. O fato de que os agentes públicos devem ser responsabilizados por suas atividades, por eventuais atos ilícitos e prestar contas de seus atos aos cidadãos e/ou a outras instituições constitui uma característica fundamental dos sistemas democráticos, nos quais, consoante defende Speck (2001) os mecanismos de controle necessários se situam em duas esferas interdependentes de ação: os mecanismos de *accountability* verticais - da sociedade em relação ao Estado - e os de *accountability* horizontais, isto é, de um setor a outro da esfera pública.

Para tanto, conceitua *accountability* vertical como sendo a dimensão eleitoral, que significa premiar ou punir um governante nas eleições. Essa dimensão requer a existência de liberdade de opinião, de associação e de imprensa, assim como de diversos mecanismos que permitam tanto reivindicar demandas diversas como denunciar certos atos das autoridades públicas. Já a *accountability* horizontal implica a existência de agências e instituições estatais possuidoras de poder legal e de fato para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado (Speck, 2001).

No ver de Gomes Filho (2005, p. 5):

“É de destacar-se uma transparência pública, a qual se impõe aos agentes do Estado e a todos que se ponham na sua posição. Em relação tanto a estes como àqueles, o dever de transparência é um imperativo ético-jurídico, que se assenta sobre a seguinte lógica de fundamentação: essas pessoas atuam como se fossem o próprio Estado e o Estado deve ser transparente, visto que pertence a coisa pública; assim nada mais justo do que este dever de transparência se comunique a elas.”

A administração pública, para tanto, deve ser gerida tendo em vista a escassez dos recursos públicos existentes, com definição precisa dos programas a serem desenvolvidos, os mecanismos de responsabilização do gestor público e a transparência do processo, a garantia de *Accountability* para a sociedade.

Segundo Rúa (1998, p. 01) “as políticas públicas (policies), são outputs, resultantes das atividades políticas (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.” Para Souza (2006, p. 26) pode-se, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

As políticas públicas são influenciadas por diversos atores sociais, como os gestores e burocratas de instituições públicas e privadas, pela imprensa, pela opinião pública, pelos movimentos sociais organizados. As políticas públicas são reflexos da ação imperativa do estado a partir do comando dos gestores, estes, munidos de um mandato eletivo ou não, promovem ações sociais que destinam-se garantir acesso aos direitos ou pressuposições de direitos (direitos ainda não hegemônicos) que devem estar ao acesso da população. A política pública é muito mais complexa do que uma simples decisão administrativa, envolve um conjunto articulado de planos, programas e projetos que objetivam solucionar uma determinada *issue*, sempre na perspectiva de garantir ao cidadão tudo aquilo que lhe é de direito no sentido de proporcionar-lhe uma vida digna, frutífera, feliz e onde possa exercer as suas liberdades individuais e coletivas, bem como os direitos de toda a humanidade.

Um modelo de análise de política pública clássico é o modelo que vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por várias fases desenvolvendo um processo de aprendizado dinâmico. Este modelo prevê o ciclo da política pública constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e “avaliação”. Observe que se o momento da avaliação é prejudicado por falta de informações e de *accountability*, o principal (povo) que designou o agente (gestor público) pode sair prejudicado pela falta de subsídio ao controle da política pública.

2.2 Transparência na Administração Pública

Historicamente, afirma-se que a preocupação com transparência na administração pública remonta há meio século, com a implementação da administração pública gerencial na Grã-Bretanha, sendo na década de 90 que esse conceito ganhou expressão social, passando a integrar a agenda governamental. Premchand (1998), partindo de um prisma mais econômico do que político, descreve como fazendo parte das características que devem prevalecer na administração pública, o fato de existirem agências estatais menores e mais flexíveis, transparência na gestão, padrões éticos públicos bem definidos para burocratas e para políticos.

Como reforça o autor, a transparência está ligada a ampla publicação de estatísticas e resultados, com processos orçamentários claros, com detalhamento dos indicadores de desempenho e resultados estabelecendo-se metas a serem alcançadas, além da utilização de sistemas eletrônicos de contabilidade pública. Transparência é uma noção que não estava conceitualmente no horizonte dos modernos. São os contemporâneos que a atribuem um valor, uma qualidade, daquilo que se deixa atravessar pela luz. Transparente, neste prisma, significa translúcido, aquilo que se deixa iluminar e que, portanto, se deixa perceber, conhecer, permitindo a alusão dos dois termos à apreensão, respectivamente, pelos sentidos e pela razão. Por isso é que pode se considerar a transparência como uma condição requerida pela razão. Neste sentido se conecta com conhecimento dando margem à informação, sendo esta a chave para entender como a transparência se articula com o mundo contemporâneo (GOMES FILHO, 2005).

Conforme o autor, a preocupação com transparência parece ser mais recente, em que pese o fato de que para a administração pública, resgatando o conflito de agência, esta obrigação estaria sempre presente, por ser este o pacto existente com a sociedade. Como afirma o próprio autor “a transparência não deve ser

incumbência de alguns gestores do órgão público, mas sim uma política organizacional, tendo em vista o relacionamento, seja com o ambiente externo, seja internamente, dentro da estrutura hierárquica do órgão público” (GOMES FILHO, 2005; p. 7).

Ticoll & Tapscott (2004) definem a transparência administrativa como ligada ao processo democratização do acesso às informações, em contrapartida ao sigilo das mesmas, indica o posicionamento do poder local face às demandas da coletividade. O acesso à informação de boa qualidade é um pré-requisito para o exercício da cidadania e condição essencial para que os problemas socioeconômicos sejam debatidos e resolvidos no convívio democrático entre os grupos sociais. Ainda segundo os referidos autores, a transparência administrativa significa o acesso crescente à informação pelos *stakeholders* sobre toda e qualquer faceta das decisões administrativas.

Na administração pública, os *stakeholders* serão todos os cidadãos e as formas de controle utilizadas pelos mesmos representam o elemento essencial para assegurar que o governo atinja os objetivos estabelecidos de forma transparente em seus programas, com eficiência, efetividade e dentro dos preceitos da democracia.

Para Kondo *et. al.* (2002, p. 60) os princípios chave relacionados à transparência pública incluem:

“Normas Éticas - os detentores de cargos públicos agirão com honestidade e manterão os mais altos padrões éticos de modo que a confiança pública e a confiança na integridade, na objetividade e na imparcialidade do governo sejam conservadas e melhoradas;
Escrutínio Público - os detentores de cargos públicos realizarão suas funções oficiais e conduzirão seus assuntos particulares de maneira que suportem o mais rigoroso escrutínio público, uma obrigação que vai além de simplesmente agir dentro da lei;
Interesse Público - os detentores de cargos públicos conduzirão seus assuntos particulares de maneira a prevenir o surgimento de conflitos reais, potenciais ou aparentes.”

Importa registrar que estes princípios, por seu turno, são macro direcionadores da conduta pública transparente, vez que têm seu fundamento no conjunto de normas éticas, que contribuem no direcionamento da atuação diária dos agentes públicos, o chamado escrutínio público. Este último, por sua vez, tem seu fundamento na separação do que é a atuação pública e privada, no sentido de que tendo como respaldo o que determina a lei, o agente público, mais que isso, tem o poder-dever de atuar conforme a necessidade de sua função pública, e por fim o interesse público.

Kondo *et. al.* (2002) demonstra ainda que podem ser definidos princípios para uma gestão orçamentária transparente e eficiente, considerando que o orçamento é a peça principal de execução dos interesses públicos, é necessário que seja abrangente, refletindo todas as receitas e despesas, utilizando-se de um sistema automatizado e integrado, com estrutura legal conhecidas por todos, baseados em planos plurianuais, aberto à sociedade civil (Governo eletrônico baseado na internet).

Para que se alcance este patamar, devem ser observados os princípios de: *responsabilização* (com linhas claras de responsabilidade e integração sistemática entre objetivos, normas, orçamento anual e plano plurianual) e *direcionamento para resultado e desempenho* (onde os produtos devem ser relacionados aos objetivos da sociedade, com indicadores de desempenho estáveis, limitados, oportunos e mensuráveis). Neste sentido orienta que as iniciativas para construir um governo aberto e melhorar a responsabilização e a transparência da administração pública são reforçadas por escrutínio público forte baseado em disposições legais sólidas para garantir o acesso à informação, à participação pública, conscientização dos cidadãos e oficiais públicos (KONDO *et. al.*, 2002).

Cabe o registro fomentado por Gomes Filho (2005), quando retrata que a transparência pública não se confunde com o princípio da publicidade, que fundamenta o Estado de direito, tendo noções distintas, pois ainda que a publicidade garanta ao poder público certa transparência, para atender a publicidade é feita a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência

não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Para o autor a transparência está mais conectada com uma atitude comportamental que se manifesta no relacionamento com o outro, requer a disposição, o destemor de desproteger-se em relação ao outro, de expor-se, de mostrar-se como se é.

Como reflexo das políticas sociais e econômicas que vêm sendo adotadas no Brasil, os problemas sociais tem se agravado, sendo mais evidente a necessidade de intensificação da transparência administrativa, para melhor atuação dos controles possíveis, com mecanismos mais efetivos, posto que no aspecto geral deve contribuir para que a Administração Pública possa corrigir e aprimorar a forma dos gastos públicos. Para tanto cabe a realização de um levantamento dos elementos ou parâmetros disponíveis no contexto da administração Brasileira, de forma que se possa melhor conhecer estes instrumentos e delinear-los.

2.3 Elementos de Transparência no Âmbito da Administração Pública Federal Brasileira

No Brasil, a busca por elementos de transparência inicia-se no contexto do Direito Administrativo, no qual se pode apontar como referência de transparência a forma que a sociedade pode exercer controle dos atos dos gestores públicos. Neste sentido pode-se recorrer a Di Pietro (2007, p. 513) quando defende que o controle na administração pública é “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico”.

A autora ao se referir a imposição que nosso ordenamento jurídico define para os gestores de uma forma geral, argumenta que trata-se de prerrogativa que têm os poderes constituídos, em fiscalizar e promover a correção, entretanto, estes poderes constituídos são os representantes da vontade da sociedade, seja por meio da via direta (elegidos) ou indireta, possuem o objetivo legal de garantir a transparência no sentido *lato sensu*.

Considerando o controle administrativo como parte do arquétipo de transparência, pode-se resgatar alguns elementos no nosso ordenamento jurídico que evidenciam o seu alcance e objetivos.

Argumentando nesta direção, Silva (1999, p. 11) defende que:

“O controle é viabilizado, no nosso ordenamento jurídico, pela sistematização na elaboração do orçamento federal, prevista na Constituição Federal de 1988, no artigo 165, Capítulo das Finanças Públicas. A sistematização na elaboração do orçamento federal, colocada na Constituição Federal, visa a estabelecer mecanismos de planejamento que dêem elementos para o exercício do controle financeiro e orçamentário. Este planejamento é conformado mediante a elaboração de três instrumentos legais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).”

Sob este prisma, os instrumentos legais de planejamento, quais sejam Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, além de servirem de guia para administração, haja vista que no PPA é arquitetado o planejamento de longo prazo, os 4 anos de mandato, na LDO são fixadas as diretrizes de médio prazo, a cada exercício são estabelecidas as diretrizes em termos de política econômica, embasadas nos programas e ações definidos no PPA, e na LOA está a execução anual do orçamento, também servirão de guia para controle quando comparado o planejado e o executado.

Importante que se perceba, que no caso brasileiro, até então foi apenas tratado do chamado controle político e legal, conceitos ligados ao que foi discutido inicialmente sobre *accountability* vertical e horizontal. Contudo, cabe registrar, que no processo de transparência a sociedade também atua por meio do chamado controle social, entendido pela participação ativa da sociedade tentando viabilizar a transparência administrativa, e conseqüentemente a democracia.

Nesta direção a denominação de controle social, advém do fato de que a descentralização das atribuições do Estado impõe a necessidade de uma participação cada vez maior da sociedade nos mecanismos de controle (LOUREIRO E FINGERMAN, 1992). A abertura para o controle social guarda abrigo em diversas passagens na legislação brasileira, como por exemplo, no § 3º do artigo 37 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda nº 19:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

Para Silva (1999), “no Plano de Reforma a ênfase do controle deve sair do controle formal, *a priori* de processos, e migrar para o controle de resultados e *a posteriori*. A sociedade, nesse sistema, deverá ter uma participação maior na fiscalização da atuação dos gestores e funcionar como uma forma de controle externo que seria o controle social”.

Autores há, como por exemplo, Shleifer e Vishny (1994) que defendem que a corrupção aparece com maior vigor quando (i) as instituições geram excesso de regulamentação e de centralização estatal, e (ii) as instituições políticas não estão sob controle da maior parte da sociedade. Esse espectro possibilita a noção da necessidade de adoção de medidas corretivas que evitem a corrupção, visto que seus efeitos negativos se refletem na riqueza de uma sociedade, no crescimento econômico e no seu desenvolvimento social e humano.

Cuidando disso a Constituição de 1988 oferece dispositivos fundamentais à instalação de um patamar jurídico de acesso à informação governamental. Os direitos do cidadão têm como contrapartida os deveres da administração pública no sentido de viabilizar o acesso à informação, tal como escoimado no artigo 216, parágrafo 2º: “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Ainda no respaldo legal, o Decreto 2.134 da Presidência da República, aprovado em 1997, regula a “classificação, reprodução e o acesso aos documentos públicos de natureza sigilosa, em qualquer suporte, que digam respeito à segurança da sociedade e do Estado à intimidade dos indivíduos”.

Trata-se, portanto, de uma referência legal à uma forma de *accountability*, fundamental à definição de políticas de informação e transparência do aparelho do Estado. Esse decreto também prevê que “todos têm direito de acessar, mediante requerimento protocolado na instituição pública custodiadora, documentos e informações a seu respeito, existentes em arquivos ou bancos de dados públicos”.

Em que pese ser um avanço na previsão de acesso à informação, cabe destacar a necessidade de se desenvolver uma política informacional no sentido de orientar este acesso, com o intuito de promover maior transparência governamental, o que por sua vez expressa o direito do cidadão ao acesso às informações, demonstrando tratar-se de uma administração democrática.

Ante o exposto, é necessário investigar as contribuições de um marco legal da transparência no Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal, feita a seguir.

2.4 A LRF e a Responsabilidade Fiscal como Elemento de Transparência

Com amparo constitucional, a Lei Complementar 101/2000, a LRF, surge com o intuito de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, definindo no §1º de seu artigo 1º, que

Art. 1º (...)

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e **transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifo nosso)

Em sua concepção pode-se perceber que a LRF surge como forma de defesa da gestão pública transparente, entretanto, cabe verificar com que elementos de transparência ela contribui. O capítulo IX, intitulado “Da transparência, Controle e Fiscalização” define os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. O texto prevê que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Como forte elemento de transparência a LRF define que na Prestação de Contas, as contas do Chefe do Poder Executivo serão disponibilizadas para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Além de serem acompanhadas pelas contas dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as contas do executivo deverão, após avaliação do respectivo Tribunal de Contas, receber parecer prévio. Será conteúdo da prestação de contas: o desempenho da arrecadação das receitas, destacando-se as medidas adotadas para fiscalização e combate à sonegação, bem como as providências administrativas e judiciais destinadas à recuperação de créditos (Culau e Fortis, 2006).

A garantia de uma eficaz administração pública está centrada na boa interação entre o governo e a sociedade e as audiências públicas vieram para favorecer essa interação, tendo em vista que seu objetivo é a divulgação do controle das contas públicas. De outro lado a LRF concebeu como os principais instrumentos de transparência fiscal: a) planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos; b) prestações de contas e respectivos pareceres prévios; c) relatório resumido de execução orçamentária e relatório de gestão fiscal; e d) versões simplificadas destes documentos.

A LRF determina ainda a inclusão de dois anexos na LDO: Anexo Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais, sendo que o primeiro conterá as metas anuais de receitas, despesas, resultados primário e nominal para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, demonstrando o cumprimento das metas do exercício anterior e apresenta a metodologia de cálculo utilizado, evidenciando sua consistência com as premissas e objetivos da política econômica nacional. Considerando a transparência dos relatórios, a LRF estabeleceu que o relatório resumido de execução orçamentária e os demonstrativos que o acompanham devem ser publicados na imprensa oficial, enquanto que o relatório de gestão fiscal, além de ser publicado, deve ser disponibilizado ao público, inclusive por meio eletrônico.

Em relação aos instrumentos de transparência previstos na LRF, Culau e Fortis (2006, pg. 14) destacam a menção sobre endividamento público.

“A esse respeito, a LRF: a) promoveu definição clara dos conceitos básicos, quais sejam “dívida pública consolidada ou fundada”, “dívida pública mobiliária”, “operação de crédito”, “concessão de garantia” e “refinanciamento da dívida mobiliária”; b) fixou limites máximos para o montante da dívida pública e das operações de crédito; c) regulamentou mecanismos de recondução das dívidas aos limites estabelecidos; d) impôs vedações para a realização de operações de crédito; e) previu sanções para o descumprimento de seus dispositivos; f) normatizou regras de transparência, como por exemplo, a divulgação mensal pelo Ministério da Fazenda, da relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.”

Nesse contexto ainda pode-se citar como importante instrumento de transparência da dívida pública brasileira o chamado Plano Anual de Financiamento, que é “uma publicação do Tesouro Nacional editada desde janeiro de 2000, na qual são divulgadas as metas, premissas e prioridades da Instituição de forma estruturada e pública. Mais que uma ferramenta de planejamento, o PAF se consolida como um instrumento de ampliação da transparência e da previsibilidade no gerenciamento da Dívida Pública Federal”. Neste intuito a legislação brasileira criou a figura do Portal da Transparência (PT), que se constitui na inovação mais recente do governo em matéria de transparência da gestão pública, onde é possível acompanhar os gastos públicos por programas, ações, por unidades da federação e favorecidos, entre outras informações de interesse público.

2.5 Controle Social

A palavra controle por si só já preconiza uma série de fatores especiais e que podem resultar numa gama de maneiras de bucar avaliações da eficiência e eficácia dos gastos públicos. Porém nossa sociedade é especialista em excluir, desde os tempos remotos como afirma Pires (2000, p. 16) “Desde o início e por muito tempo esta foi uma sociedade mais preocupada em construir critérios para a exclusão [escravo, homem livre sem posses, analfabeto, mulher, menor etc.], do que para a inclusão de atores no processo decisório.”

O Chamado Controle Social, é aquele controle que é o exercido em plenitude pela sociedade, é dos mais efetivos meios de controle, visto que, em vários caso quem está usufruindo do benefício é ela própria. Porém esta tipologia de controle deve ser fomentada a medida que avançamos rumo ao desenvolvimento social, não só aquele que surge em decorrência do crescimento econômico, mais sim, aquele pautado numa conscientização coletiva e na sociedade civil organizada.

Portanto segundo Silva (p. 24, 2002) “o controle social seria um controle de origem no social, ou melhor, na sociedade. Na verdade qualquer controle tem origem na sociedade que é a quem se devem reportar todos os entes que a representam.” Uma das formas que podemos considerar como precursora do atual momento que vivemos é a experiência do chamado Orçamento Participativo, este basicamente passa por dois pólos distintos, em sua fase de execução: (a) o Pólo do respaldo a administração pública, onde apenas se encena um ato puramente teatral, composto pela aprovação popular daquilo que o Poder Executivo acredita ser melhor e o legislativo opositor discorda; e (b) da sincera participação da sociedade, que nem sempre é a mais correta, na tentativa de ampliar o controle exercido pela sociedade e formas de uma relação harmônica entre o Estado e o contribuinte-consumidor. (PIRES, 2001)

Segundo Assis e Villa (2003):

Nesse sentido, o controle/participação social é entendido como um espaço de representação da sociedade, onde se articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações: movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, governo, entidades jurídicas, prestadores de serviço, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que envolvem o indivíduo, família e grupos da comunidade.

Dáí o controle social torna-se meios institucionalizados de “participação na gestão governamental”, porém os movimentos sociais continuam “autônomos em relação ao Estado” (ASSIS E VILLA, 2003). Esta preocupação com a independência visa manter a transparência do processo e a força de fiscalização efetiva, que ao passo que a autonomia é reduzida, interpõe uma ação diretamente proporcional de redução da efetividade do controle a vir ser exercido por estes movimentos sociais.

Diante do exposto efetivamente o Controle Social segundo Assis e Villa (2003) “(...) consiste num campo de relações sociais, no qual os sujeitos participam por meio de distintas articulações, que são processadas no âmbito interno e externo dos espaços institucionais (...)” Como exemplo dessa forma de buscar a participação da sociedade foi através da Lei nº 8.142, que traz a figura do controle social através da (I) Conferência de Saúde; e do (II) Conselho de Saúde; Ela aponta textualmente como funcionarão estas instancias que são denominadas deliberativas.

A finalidade maior do controle é a de garantir que no dia-a-dia da Administração Pública, a adoção dos princípios norteadores da boa gestão, e corroborando com este pensamento Silva (2002) nos aponta o seguinte: “A finalidade do controle é garantir que a administração atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição Federal que são: legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e, mais recentemente introduzido, o princípio da eficiência.”

Segundo Martins (1997) apud Silva (2002):

Assim, a principal mudança proporcionada pela Reforma Gerencial, seja ela ortodoxa, liberal ou empreendedora, está, apenas, na modernização das estruturas burocráticas, sem contudo, proporcionar inserção social e regulação política adequadas. Nesse estudo, o autor investiga um padrão adequado de interação entre política e administração que contemple simultaneamente os requisitos de inserção social e regulação política para limitar a autonomia burocrática dentro da Administração do Estado.

Bresser Pereira (1998) apud Silva (2002) destoa de Martins (1997) e apresenta a evolução necessária quando no Modelo gerencial, quando a forma principal de controle sai dos padrões burocráticos e dar-se a ênfase no resultado através de: (a) Controle de resultados, a partir de indicadores de desempenho estipulados nos contratos de gestão; (b) Controle contábil de custos, que pode ser entendido como o elemento central do controle de resultados; (c) Controle por quase-mercados ou competição administrada; e (d) Controle social, pelo qual os cidadãos os exercitam formas de democracia direta.

2.6 Um Modelo Conceitual de Indicadores de Transparência

Na visão de Westwick (1989), um indicador expressa simplesmente um número para um resultado de uma comparação entre duas situações. Para o autor, tecnicamente um indicador deve ser expresso por uma fração. Aquilo que se quer avaliar fica alocado no numerador da fração, para que possa ser relacionado a outro fator que está indicado no denominador da fração. Uma das vantagens do uso de indicadores é justamente a importância, ou foco, que se pode dar tanto no numerador como no denominador da fração. Tal foco ajuda escapar das armadilhas inerentes ao uso absoluto dos números.

Sumanth (1984) relata que não há uma concordância expressa quanto à definição e à utilização de indicadores entre os diversos atores nos sistemas organizacionais. Quanto mais se tenta chegar a um denominador comum, mais confusão se cria. Isso se deve ao fato de que usuários de diferentes formações e origens tentam criar indicadores que atendam às suas expectativas.

Os indicadores podem ser ainda classificados em indicadores objetivos (ou quantitativos) e indicadores subjetivos (ou qualitativos). No caso dos indicadores objetivos, são exemplos o percentual de

domicílios com acesso à rede de água e a taxa de desemprego, entre outros, pois “se referem a ocorrências concretas ou entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas públicas disponíveis” (JANNUZZI, 2001, p. 20). Em relação aos indicadores subjetivos, estes são representados pelo índice de confiança nas instituições ou pelas notas avaliativas da performance dos governantes. Na verdade, “correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantadas em pesquisa de opinião pública ou grupos de discussão” (JANNUZZI, 2001, p. 20-21).

Neely, Bourne e Kennerley (2003) apresentam um Modelo de Desenho de Medidas como integrante de um “sistemático e rigorosamente testado processo para desenho do sistema de medição de desempenho”, o qual serviria como guia para uma especificação detalhada dos indicadores, mediante o uso de diversas perguntas consideradas por seus autores como essenciais para conferir consistência às medidas definidas.

Ante o exposto poder-se-ia, a título de sugestão, elencar alguns elementos constituidores de indicadores de transparência, resumidos no quadro que se segue:

Quadro 1: Elementos Indicadores de Transparência

Indicador	Objetivo	Forma de Cálculo
Indicador de Publicação na Internet	Verificar os demonstrativos e informações públicas que são publicados na internet	Nº de demonstrativos e relatórios publicados/Nº de demonstrativos e relatórios exigidos pelas normas vigentes
Indicador de democratização do acesso às informações	Verificar dos meios disponíveis e legais, quais são utilizados pela gestão para gerar informações ao público	Nº de meios (internet, jornal, revistas, mural público, etc.) onde foram publicadas informações de interesse público/Nº de meios possíveis
Indicador dos recursos destinados a transparência	Verificar quanto do orçamento tem sido destinado a transparência em termos de pessoal, material, estrutura (caso exista uma unidade de transparência), etc.	Valor em R\$ destinado a ações de transparência/ Valor em R\$ do orçamento fiscal aprovado para a entidade sob avaliação
Indicador de punibilidade de imprudências administrativas	Verificar se as impropriedades administrativas são punidas e se são publicadas e se os resultados são de livre acesso ao público	Nº de PADs/Sindicâncias publicados/Nº de PADs/Sindicâncias instauradas
Indicador de transparência do projeto de campanha	Verificar se os projetos defendidos na campanha eleitoral foram cumpridos e a que taxa	Nº de projetos eleitorais realizados/Nº de projetos eleitorais existentes na campanha
Indicador de relatórios da LRF	Verificar se os relatórios que promoveriam transparência previstos na LRF são publicados e em que nível	Nº de relatórios publicados previstos na LRF/ Nº de relatórios previstos na LRF

Fonte: elaboração própria

Este modelo não se propõe a exaurir as possibilidades, mas sim servir de uma sugestão para possíveis indicadores de transparência pública.

3. CONCLUSÃO

Esta pesquisa científica objetivou evidenciar quais as variáveis que poderiam ser identificadas para a criação de indicadores de transparência para a gestão pública. A demanda da sociedade por ações públicas que atendam aos seus anseios é real e imediata frente a carga de obrigações que lhe é imposta, o que, por sua vez, justifica a necessidade de transparência governamental.

Ante o exposto, verificou-se que existem alguns elementos que precisam ser considerados na eventual construção de indicadores de transparência governamental, sendo observado que além dos requisitos de ampla publicidade, nos quais se destaca a necessidade de utilização da Internet, outros requisitos legais podem ser destacados. Entre estes últimos estão os demonstrativos previstos na LRF que buscam promover maior transparência orçamentária e fiscal, que para comporem o conjunto de parâmetros de transparência devem ser ainda conjugados com o que se tem defendido internacionalmente. Que serão viáveis através de um desenvolvimento social capaz de transformar as premissas referenciais dos padrões brasileiros, aliados ao fomento do controle social. Este fomento tendo como escopo a capacitação visando a interpretação dos dados contidos nos diversos relatórios, tornando-o inteligível.

Neste contexto merece destaque a necessidade de se desenvolver os demonstrativos e instrumentos de transparência conectados com os conceitos de *accountability* e com os princípios de normas éticas, escrutínio público e interesse público. Sob esse enfoque, pode-se afirmar que a LRF foi um grande passo na definição de elementos de transparência para a gestão governamental, não sendo, entretanto, como foi visto, a única fonte de busca para estes elementos.

A título de sugestões, delinea-se outras pesquisas que busquem identificar a percepção dos envolvidos no processo de gestão governamental, acerca destes indicadores apontados. Possibilitando testar-se a eficácia destes no fomento à transparência gerencial pública.

4. REFERÊNCIAS

- ABRAMO, C. W. Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina. 2000. Disponível em: www.transparencia.org.br.
Aplicações. São Paulo: Alínea, 2001.
- ASSIS M. M. A., VILLA T.C.S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Rev Latino-Americana Enfermagem** 2003 maio-junho; 11(3):376-82. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rlae/v11n3/16549.pdf>. Acesso em: 20 Ago. 2008.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988.
- BRASIL. Decreto 2.134 de 24 de janeiro de 1997.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
- CULAU, A. A. e FORTIS, M. F. A. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2006, Guatemala.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo, Atlas, 2007.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. 2002, IPEA.
- GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2005, Chile.

- HENDRICKSEN, E. S. e BREDÁ, M. F. V. **Teoria da Contabilidade**. Tradução de Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Atlas, 1999.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais no Brasil: Conceitos, Fontes de Dados e
- JANNY TEIXEIRA, H. E SANTANA, S. M. (Coord). Remodelando a gestão pública. São Paulo, Edgar Blücher, 1994.
- KONDO, S. et al. **Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer**. Ministério do Planejamento, Brasília, SEGES: 2002.
- LOPES, Jorge. **O fazer do trabalho científico em ciências sociais aplicadas**. Recife. Editora Universitária da UFPE: 2006.
- LOUREIRO, M. R. e FINGERMANN, H. “Mudanças na relação público-privado e a problemática do controle social: Algumas reflexões sobre a situação brasileira” in: Lodovici, E.; Bernareggi, G. e Fingerman, H. (Org), Parceria público/privado – Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e as administrações públicas locais. São Paulo: Sumus, 1992. Vol. I 29
- MARTIN, N. C. **Dos fundamentos da informação contábil de controle**. 1987. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- NEELY, Andy; BOURNE, Mike e KENNERLEY, Mike. Dysfunctional performance through dysfunctional measures. Cost Management. Boston: 103 Sep/Oct 2003. Vol. 17, Num. 5; pg. 41.
- PEREIRA, J. M. **Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.
- PEREIRA, J. M. Reforma do Estado e Transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. In: **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2002, Lisboa.
- PINDYCK, Robert S. & RUBINFELD, Daniel L. Microeconomia. Tradução Pedro Catunda São Paulo: Makron Books, 1994.
- PIRES, Valdemir Aparecido. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: A experiência brasileira recente**. Brasília : Editora da UnB, 2000. 65 p. Monografia premiada em 1o lugar no V Prêmio Tesouro Nacional. Orçamentos e Sistemas de Informação sobre Administração Financeira Pública. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf>. Acesso em: 20 Ago. 2008.
- PREMCHAND, A. **Themes and issues in public expenditure management**. Washington, FMI: 1998.
- RIBEIRO FILHO, José Francisco. Uma análise contábil da lei de responsabilidade fiscal sob a ótica da teoria de gestão econômica. Artigo para Discussão. In. **Treinamento de Auditoria e Controles Internos**, João Pessoa: ESAF: 2001.
- RIBEIRO FILHO, José Francisco. **Contabilidade Gerencial para Entidades da Administração Pública**. Brasília, 1997. Disponível em: www.stn.fazenda.gov.br/Premio_STN.
- SHLEIFER, A., R. W. VISHNY (1994), **Politicians and firms**, Discussion Paper 1686, Harvard Institute of Economics Research, June.
- SIFFERT FILHO, N. F. **A teoria dos contratos econômicos e a firma**. 1996. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SILVA, F. C. da C. **Controle e reforma administrativa**. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- SILVA, Francisco Carlos da Cruz. “Controle Social: reformando a administração para a sociedade”. In: **Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Perspectivas para o Controle o Controle Social e a Transparência da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002, p.21

Disponível em: <bvc.cgu.gov.br/.../785/1/Controle+Social+-+Reformando+a+Administração+para+a+Sociedade+-+Monografia.pdf>. Acesso em: 20 Ago. 2008.

SLOMSKI, V. et. al. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo, Atlas, 2008.

SLOMSKI, V. **Teoria do Agenciamento no Estado - uma evidenciação da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta**. 1999. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma revisão de literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre-RS, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, W. **Tecnologia da Informação e Transparência Governamental**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de São Marcos, São Paulo, 2005.

SPECK, B. W. **Caminhos da Transparência**. Campinas, Editora da Universidade Estadual de Campinas: 2001.

SUMANTH, D. J. **Productivity Engineering and Management**. New York: MacGraw-Hill, 1984.

TICOLL, D e TAPSCOTT, D. **A empresa transparente**. São Paulo, Makron Books: 2004.

WESTWICK, C. A. **How to use Management Ratios**. Great Britain: Diddles Limited, 1989.