

GRATUITO
Esta publicação
não pode ser
comercializada.



5

TRANSPARÊNCIA NA
GESTÃO PÚBLICA
CONTROLE CIDADÃO

A Transparência
**NA GESTÃO
PÚBLICA**

PROFA. ANA CRISTINA BARROS



Copyright © 2016 by Fundação Demócrito Rocha

FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA (FDR)

Presidência

João Dummar Neto

Direção Geral

Marcos Tardin

CURSO TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Concepção e Coordenação Geral

Cliff Villar

Coordenação de Conteúdo

Marcelo Lettieri

Marcelo Maciel

Edição de Design

Amaurício Cortez

Projeto Gráfico

Welton Travassos

Editoração Eletrônica

Cristiane Frota

Welton Travassos

Revisão de Texto

Daniela Nogueira

Ilustrações

Carlus Campos

Catálogo na Fonte

Kelly Pereira

Produção Executiva de Projetos Especiais

Luciela Vitorino

Rebeca Sabóia

Este conteúdo é parte integrante do curso Transparência na Gestão Pública - Controle Cidadão composto por 6 fascículos oferecido pela Fundação Demócrito Rocha, em decorrência do contrato celebrado com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, sob nº.36/2016.

C939 Curso transparência na gestão pública: controle cidadão / coordenação,
Cliff Villar; ilustração, Carlus Campos. – Fortaleza: Edições
Demócrito Rocha/TCE, 2017.
96p. il. color; (Curso em 06 Fascículos)

ISBN **978-85-7529-777-3**

1. Curso – administração pública **I.** Villar, Cliff. **II.** Campos, Carlus. **III.** Título

CDU 351.72(813.1)

Todos os direitos desta edição reservados a:



Fundação Demócrito Rocha

Av. Aguanambi, 282/A - Joaquim Távora

Cep 60.055-402 - Fortaleza-Ceará

Tel.: (85) 3255.6037 - 3255.6148 - Fax (85) 3255.6271

fundacaodemocritorocha.com.br

fundacao@fdr.com.br



SUMÁRIO

1. Introdução.....	68
2. Um breve relato da evolução da administração pública.....	68
2.1. Administração Pública Patrimonialista	68
2.2. Administração Pública Burocrática	69
2.3. Administração Pública Gerencial.....	69
3. Democracia, representação e conflitos de interesses.....	70
4. Usuário: contribuinte, cliente ou cidadão?	72
5. Transparência, accountability e controle social.....	72
6. A transparência pública e sua adoção no Brasil.....	74
7. A transparência na prática.....	76
7.1. Os portais de transparência	76
7.2. Dados disponíveis nos Conselhos de Políticas Públicas	78
Perfil da Autora	79
Referências Bibliográficas	79

EMENTA

- ▶ Democracia, cidadania e direito à informação. A transparência como pressuposto para a gestão democrática, o controle social e a accountability vertical. Transparência e controle social na federação brasileira (o “estado da arte” na União, Estados e Municípios). Portais, programas e redes de transparência. Estado em rede e transparência.

OBJETIVOS DO FASCÍCULO

- ▶ Este fascículo tem como objetivo discutir a transparência na gestão pública, posicionando esse conceito no âmbito da evolução da administração pública em nível nacional e internacional, e relacionando-o com a própria essência do regime democrático.

1.

INTRODUÇÃO

O fio condutor do texto parte da ideia de que a evolução do processo civilizatório conduziu grande parte da humanidade a regimes em que o bem comum e os interesses coletivos são fomentados por um ente estatal, responsável também por garantir e ponderar os direitos individuais. Entendendo-se que cada sociedade atribui ao Estado um papel maior ou menor, evidencia-se que, para subsistir e exercer suas funções, ele deve absorver recursos da comunidade a que serve e os deve utilizar para maximizar o atingimento dos objetivos comuns da população. Ademais, para administrar esses recursos e prestar serviços de interesse geral, pessoas são selecionadas pela população, segundo mecanismos legais específicos, para o exercício de funções de diversos níveis em

organizações especialmente estruturadas no seio do Estado, formando o conjunto dos servidores públicos e a administração pública propriamente dita.

Se a comunidade possui objetivos e entrega recursos à administração pública para cumpri-los, é evidente o direito que essa comunidade tem de ter acesso às informações da efetiva aplicação dos recursos, inclusive dos beneficiários dos pagamentos, e do resultado conseguido com o desempenho das organizações públicas.

Assim, o texto transitará pelos conceitos de democracia, cidadania e acesso à informação, criando o contexto necessário para centralizar a discussão em torno da questão da transparência, do controle social e da *accountability*, situando esses institutos no seio da estrutura federativa brasileira.

2.

UM BREVE RELATO DA EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A questão da transparência, da responsabilização e da prestação de contas dos agentes públicos face à sociedade só pode ser corretamente compreendida no contexto da evolução do papel do Estado, do fortalecimento das democracias constitucionais e da própria evolução dos modelos de administração pública.

Partindo-se de uma perspectiva histórica, verificamos que a administração pública – cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas – evoluiu por meio de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Essas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas tenha sido, na prática, inteiramente abandonada.

2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados como um presente do soberano, podendo ser explorados por seu detentor enquanto o ocupar. A coisa pública não está bem definida, já que se confunde com as posses dos nobres. Ainda que o patrimonialismo seja aparentemente restrito às dinastias, não tem sido incomum observarem-se essas mesmas características em estados republicanos e declaradamente democráticos, na



medida em que os detentores de poder utilizam seus cargos em benefício próprio, de seu núcleo familiar ou de amizade, ou daqueles que podem ajudá-lo a se locupletar e mesmo permanecer por mais tempo no poder. A corrupção, o favoritismo, o clientelismo e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

Surge na segunda metade do século XIX, com o enfraquecimento das monarquias e o crescimento do Estado liberal e das democracias constitucionais. Apresenta-se como forma de organizar a administração pública e combater a corrupção, o nepotismo e outras mazelas patrimonialistas. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a legalidade, a profissionalização, a meritocracia, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre preventivos. Parte-se de uma desconfiança prévia dos administradores públicos e dos cidadãos que a eles dirigem solicitações. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como, por exemplo, no recrutamento e na seleção de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Por outro lado, com o tempo, é comum que o controle passe a ser um fim em si mesmo. O apego e a absoluta

necessidade de previsão em norma dos procedimentos colocam os meios à frente dos fins, levando a uma preocupação muito maior com o processo do que com o resultado. Uma consequência comum é o Estado voltar-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica de servir à sociedade. Ganha-se com a efetividade no controle dos abusos; perde-se com a ineficiência e com a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos.

2.3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Com a crise fiscal experimentada por uma grande parte dos países ocidentais a partir do fim dos anos 1970, ganhou muita força a tendência de que se deveria repensar o papel do Estado na economia e sua influência na atividade privada. Trata-se da ideia de que os governos e, conseqüentemente, as organizações públicas, devem fornecer mais serviços públicos, e de melhor qualidade, a um custo menor.

Principalmente a partir do que se denominou de “A Nova Administração Pública” (NAP), termo em geral utilizado para descrever uma cultura gerencial que enfatiza a prioridade do cliente-cidadão, a preocupação com os resultados e com a qualidade dos serviços públicos, surgiram novos valores e princípios importantes que passaram a ter influência na gestão das organizações públicas, tais como: eficiência, eficácia e efetividade – denotando a



VÍCIOS DO PATRIMONIALISMO

Corrupção: fenômeno pelo qual um funcionário público é elevado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa (Norberto Bobbio et. al., 1998).

Nepotismo: segundo a Controladoria-Geral da União (CGU, 2017), podemos conceber o conceito de nepotismo como a prática pela qual um agente público usa de sua posição de poder para nomear, contratar ou favorecer um ou mais parentes. O Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010, veda o nepotismo no âmbito do Poder Executivo Federal.

Clientelismo: prática eleitoreira de certos políticos que consiste em privilegiar uma clientela (no sentido de ‘conjunto de indivíduos dependentes’) em troca de seus votos; troca de favores entre quem detém o poder e quem vota (Dicionário Houaiss).

Favoritismo: regime (político, administrativo etc.) que concede compensações ou privilégios por influência, amizade, parentesco etc., sem levar em consideração valores como competência, merecimento e honestidade (Dicionário Houaiss).



CURIOSIDADES

EFICIÊNCIA X EFICÁCIA X EFETIVIDADE

Eficiência: É fazer as coisas do jeito certo, diminuindo custos e aumentando os retornos. Trata-se de fazer mais com menos, aumentando a produtividade.

Eficácia: Alcançar o resultado imediato das ações empreendidas. Diz respeito à real entrega dos produtos ou serviços diretamente ligados às atividades desenvolvidas (“outputs”).

Efetividade: Repercussão positiva derivada dos resultados alcançados. Impactos (“outcomes”) positivos na realidade.

Exemplo: Para reduzir o analfabetismo, decidiu-se por construir uma escola na cidade. Se o processo de construção foi feito corretamente, com baixo custo e boa qualidade, houve eficiência. Se a escola foi construída como planejado e entregue no prazo correto, houve eficácia. Se o analfabetismo diminuiu, houve efetividade.

preocupação com atingimento de resultados – bem assim os aspectos de transparência e prestação de contas, indicando a necessidade de comunicar os resultados obtidos à sociedade, verdadeira detentora do poder exercido pela administração pública.

Na administração pública gerencial, a estratégia volta-se para:

1. a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;
2. a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e
3. o controle ou a cobrança *a posteriori* dos resultados.

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons, não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

A administração pública gerencial constitui um avanço, e até certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático.

No Brasil, dada a presença ainda frequente de práticas patrimonialistas, a adoção mais ampliada de um modelo de administração pública gerencial é desafiadora, já que implica uma flexibilização do modelo burocrático, principal estrutura utilizada.

3. DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E CONFLITOS DE INTERESSES

Democracia significa, literalmente, poder do povo. Isso não quer dizer governo pelo povo. O poder sempre se diz, em última análise: não se confunde com a administração dos assuntos correntes, nem mesmo com o governo atribuído a uma pessoa ou grupo. O que distingue, entre os gregos, a democracia das outras formas de poder por eles concebidas – aristocracia e monarquia – é que, nestas duas, a decisão em última instância cabe a um grupo dos melhores (os “*aristoi*”, que têm “*arete*”, isto é, a excelência de caráter) ou a um só, o rei. Na democracia, decide o “*demos*”, povo, mas isso não quer dizer que toda e qualquer medida de governo seja sua” (Ribeiro, 2010).

Uma rápida consulta às primeiras palavras da Constituição Federal (Brasil, 1988), em seu preâmbulo, permite que se observe que ela propugna um Estado democrático: “*Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático...*”. Por outro lado, em seu primeiro artigo, no parágrafo único, essa mesma carta política esclarece que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. Assim, fica claro que a regra é que o poder seja exercido por meio de representação, ainda que haja situações específicas de exercício direto. Dada essa condição, é importante compreender que existe uma nítida separação entre quem detém o poder, o povo, e quem o exerce, os representantes eleitos e, por derivação, todos os agentes públicos que utilizam parte

deste poder no exercício cotidiano de suas funções. Essa separação dá lugar a possíveis divergências entre as ações de políticos, autoridades, dirigentes e servidores públicos, e a vontade ou os interesses do povo.

Esse conflito potencial, em essência, não é diferente do que ocorre, por exemplo, com empresas que são geridas por executivos, frente aos interesses dos seus acionistas.

Muitos autores observam esse conflito como “escolha pública” (“*public choice*”), em que políticos e burocratas agem, muitas vezes, segundo seu próprio interesse, tomando decisões que maximizem seus benefícios pessoais. Em situações limites e mais graves, políticos e agentes públicos só se motivariam por “busca de rendas” (“*rent-seeking*”) ou pela vontade de ser reeleito ou reconduzido a determinado cargo público, excluindo o interesse social de sua motivação. Esse seria o grande problema de agência a ser evitado/superado no âmbito da Administração Pública, e será ainda mais grave se o gestor público puder tomar decisões que causem resultados indesejados para a população (sem que esta perceba claramente), mas que não lhe prejudiquem diretamente, ou mesmo que lhe beneficiem.]

Na administração pública, a necessidade de conciliação de interesses diversos grupos é ainda mais evidente, em vista das próprias peculiaridades de sua missão (bem comum ou máximo bem-estar social). Assim, tão importante quanto a gestão do desempenho é a demonstração dos resultados efetivamente atingidos ao público externo. De fato, a prestação de contas necessariamente é ainda mais relevante para as organizações públicas do que para as empresas privadas.

Por outro lado, o atendimento ou priorização de necessidades de grupos econômicos ou sociais implica, muitas vezes, negligenciar ou contrariar os interesses de outros públicos. Daí que a definir se determinado programa contribui para o máximo bem-estar coletivo passa por explicações nitidamente políticas.

De imediato vem um encadeamento lógico evidente: a satisfação dos diversos grupos sociais tem implicações eleitorais óbvias; é possível que os políticos tendam a atender mais frequentemente aqueles grupos sociais cujo apoio eleitoral seja mais efetivo para garantir seu sucesso em pleitos eleitorais seguintes, retomando a ideia da “*public choice*”.



CURIO SIDADES

É BUSCA DE RENDAS (“*RENT SEEKING*”):

Busca de rendas (“*rent seeking*”): tem a ver com esforço efetuado não para gerar nova riqueza, mas para obter parte da que já existe, causando prejuízo aos demais. No âmbito do setor público, pode envolver decisões que beneficiam determinados indivíduos ou grupos econômicos ou sociais, gerando vantagem financeira (ou política) para o agente público que as tomou. Diversas formas de corrupção de políticos e agentes públicos podem ser vistas como “*rent seeking*”.

Exemplo: Político aprova a construção de estrada com um trajeto economicamente menos favorável para a sociedade, a fim de beneficiar terras de sua propriedade ou de terceiros que lhe apoiam financeira ou politicamente.



4. USUÁRIO: CONTRIBUINTE, CLIENTE OU CIDADÃO?

A adoção da Administração Pública Gerencial não se deu simultaneamente nos mais diversos países ou mesmo uniformemente em cada um deles. Nesse modelo, o usuário de serviços públicos assume um papel central, pois é compreendido como destinatário dos esforços do governo e da gestão pública. Um dos países precursores dessa abordagem foi a Inglaterra, no governo de Margaret Thatcher.

Ali, inicialmente, disseminou-se o conceito do **gerencialismo**, entendido como a adoção de práticas privadas estritamente gerenciais dentro do setor público. Esse novo modelo tinha como objetivo a **produtividade**, por meio da economia e da eficiência. O papel da população no processo de gestão era considerado secundário, ou seja, unicamente de **contribuintes**, cujos recursos deveriam ser utilizados da melhor forma possível.

Esse modelo, a partir de meados da década de 1980, começa a se mostrar incapaz de atender todas as demandas da sociedade. A mudança seguinte, considerada a mais significativa, foi a adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos **clientes/consumidores**,

acompanhada de uma busca contínua pela qualidade desses serviços. Foi a partir dessas duas características que surgiu o **consumerismo**, modelo que buscava, essencialmente, a **efetividade** e a **qualidade** e que tratava o usuário do serviço público como clientes/consumidores dos serviços públicos.

Outro aspecto relevante dessa orientação é que ela se baseia na descentralização dos serviços públicos. Isso porque em governos descentralizados torna-se mais fácil introduzir a *"accountability"* bem como a participação dos cidadãos nas políticas públicas. A justificativa para defender o governo no âmbito local não se refere ao fato de ele ser um bom meio para promover os serviços públicos necessários, mas, sim, de ele poder tornar os cidadãos capazes de participar mais ativamente das decisões que afetam a sociedade como um todo e controlar sua implementação.

Ser cidadão implica assumir papel ativo na sociedade, inclusive perante a atuação do Estado, fato que constitui um direito, mas também um dever dos cidadãos, individualmente ou organizados em entidades coletivas.


5. TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL

Até este ponto, demonstramos que a administração pública evoluiu de acordo com o papel do Estado na economia e na sociedade, desde um modelo patrimonialista até um modelo gerencial. Esses paradigmas convivem de forma que contemporaneamente enxergamos práticas administrativas patrimonialistas, burocráticas e gerenciais. Especialmente as desvirtuações advindas do patrimonialismo (corrupção, nepotismo etc.) devem ser permanentemente combatidas.

Também foi possível verificar que a democracia brasileira é de caráter majoritariamente representativo, de forma que a maior parte das decisões de interesse público é tomada por representantes eleitos ou pelas demais autoridades e agentes públicos, sem necessária consulta prévia ou posterior à cidadania.

Nesse sentido, chamamos atenção para os possíveis conflitos de interesse advindos dessa separação, sendo comum verificar situações em que os interesses dos detentores de cargos públicos foi colocado à frente dos melhores interesses da coletividade, seja por interesse próprio, seja por atender a interesse de grupo social ou econômico específico.





Demonstrou-se, nesse contexto, a evolução do paradigma de usuário de serviços públicos, que deixou de ser mero contribuinte, sujeito passivo da ação governamental, para uma posição de cidadão, vale dizer, detentor de direitos e deveres para com o Estado, consciente ainda de que o interesse individual deve ser sopesado com o interesse coletivo. Um dos principais direitos da cidadania é exatamente o de controlar, individual ou socialmente, a atuação da administração pública, exigindo conhecimento e acesso às informações disponíveis para avaliação do desempenho dos governantes e demais agentes públicos.

De fato, de diversas formas, as comunidades passaram a exigir dos gestores públicos mais controle sobre o uso dos recursos, por meio de instrumentos mais modernos de prestação de contas, tratando o orçamento público, muitas vezes, como um contrato de concessão de fundos financeiros em troca de aumentar a eficiência de gestão (Zapico, 2003).

Na verdade, uma visão muito simples da relação entre cidadãos e governo envolve o pagamento de tributos pelos primeiros com a expectativa de retorno como cumprimento de objetivos por parte do segundo. Estes objetivos são geralmente apresentados por representantes dos cidadãos no Parlamento – deputados e senadores, no caso do Brasil –, que devem espelhar a vontade coletiva da sociedade e seu desejo de máximo de bem-estar social; por conseguinte, a melhor decisão possível de despesa pública pelo governo.

Em outras palavras, a preocupação com o desempenho dos governos, avaliados no mínimo a cada ciclo político-eleitoral, passou a estar na agenda, aumentando a necessidade de as organizações públicas monitorarem o desempenho de seus principais indicadores, seja para prestar contas à sociedade, seja para orientar o próprio governo quanto à realização dos seus objetivos e compromissos.

Esse reconhecimento de que o setor público deve prestar contas e, portanto,

preocupar-se com os resultados de sua atuação, implica a necessidade de novos e adequados instrumentos para medir seu desempenho. Além disso, os governantes e os dirigentes públicos são compelidos a, antecipadamente, estabelecer objetivos e metas a alcançar em cada período de gestão e os meios suficientes para controlar o grau de atingimento dessas metas.

O governo deve conferir ao cidadão a possibilidade de compreender os mecanismos de gestão, para que possa influir na tomada de decisões. Produzir e permitir o acesso da população à informação simples e compreensível é a base para o exercício da transparência, e esta é a base para que a sociedade possa participar e exercer o controle sobre a gestão pública.

É certo que as estruturas da administração pública normalmente preveem órgãos de controle e fiscalização da gestão, tanto em termos de controle interno como do controle externo, destacando-se nesse campo o papel das Auditorias Internas, das Controladorias Gerais e dos Tribunais de Contas. Ainda assim, a existência desse sistema não exime os gestores públicos a se submeterem a um controle mais direto exercido pela população.

Assim, deve existir uma prática usual de disponibilidade de acesso à informação pela cidadania, em uma efetiva atitude de transparência do poder público, permitindo ser fiscalizado pela sociedade. Essa atuação dos cidadãos de acompanhamento das ações governamentais e da gestão dos recursos e das políticas públicas constitui o **controle social da administração pública**.

Por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir nas decisões administrativas, orientando a Administração para adotar medidas de atendimento ao interesse coletivo, exigindo ainda que o gestor público preste contas de sua atuação. Sem dúvida, na medida em que o cidadão tem consciência de que a atividade administrativa e as políticas públicas são realizadas com recursos

obtidos diretamente da comunidade, especialmente por meio de tributos, e sempre que houver razoável nível de acesso à informação e de transparência na gestão, haverá espaço para um exercício de controle social e uma consequente exigência de que o gestor público preste contas da utilização dos recursos, bem assim de sua aplicação inteligente e produtiva, em prol da satisfação das demandas coletivas.

Caso os cidadãos não se satisfaçam com o desempenho dos gestores públicos eleitos, poderão exercer seu poder de voto nas eleições periódicas, retirando-os dos postos até então ocupados. Contrariamente, poderão ser reconduzidos caso tenham se desincumbidos adequadamente dos encargos que lhes foram confiados.

No caso de gestores públicos não eleitos, a depender dos aspectos do desempenho que desagradaram ao veredito da comunidade, eles poderão ser responsabilizados e, no limite, penalizados pela má gestão.

Esse sentido de que o gestor público, eleito ou não, deve prestar contas à cidadania, bem assim o princípio de que esse mesmo gestor deve ser visto e efetivamente aceitar-se como responsável pelos resultados da ação governamental (podendo, inclusive, ser penalizado, se for o caso), consiste na base do que se denomina **accountability**. Assim, o agente público deve envidar todos os esforços no sentido de dar publicidade à forma como utilizou os recursos e que resultados alcançou, cumprindo, no mínimo as exigências legais, preferencialmente ampliando os esforços de transparência para a cidadania.

Em resumo, a disponibilidade e o acesso à informação são os pilares da transparência pública; esta, por sua vez, é condição necessária para o processo de controle social pela cidadania. O controle social exige a atitude de “accountability”, isto é, a adequada prestação de contas dos gestores públicos e a assunção de responsabilidades com relação aos resultados da atuação governamental.

6.

A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E SUA ADOÇÃO NO BRASIL

Transparência na administração pública é uma obviedade. A população detentora final do poder político e provedora dos recursos para o desenvolvimento das atividades estatais deve ser brindada com o acesso à informação necessária para exercer seu direito de controle e de avaliação das políticas e dos serviços promovidos pelos governos. Ainda assim, o tema da transparência ganhou mais força após a expansão da administração pública gerencial, cuja preocupação com a satisfação das necessidades dos usuários impulsionou que lhes fossem disponibilizadas informações financeiras, operacionais e mesmo, em determinada medida, estratégicas das diversas entidades públicas.

Alguns podem dizer que a Constituição de 1988, de caráter fortemente burocrático em sua versão original, já previa a adoção da transparência, ao definir o princípio da publicidade para a administração pública. Mas a transparência é muito mais do que publicidade. De fato, não se trata de simplesmente publicar atos administrativos nos veículos de informação oficiais, cumprindo requisito formal de validade dos atos administrativos, mas de uma atitude permanente, um esforço efetivo de comunicar, intensamente, por diversos meios disponíveis, a ação governamental e os resultados dela advindos aos usuários internos e externos. Não se confunde com a propaganda das ações de governo, já que tenciona munir o cidadão de dados e informações suficientes para que ele mesmo realize a avaliação das políticas públicas.

Importante destacar que a transparência pública não se restringe à exposição de resultados alcançados por governos e

órgãos públicos frente a seus objetivos, indicadores e metas. Ainda que essa informação seja essencial para o conhecimento da cidadania, ser transparente implica inclusive dar a conhecer o processo cotidiano de produção dos bens e serviços públicos.

Nesse sentido, a atitude de transparência no âmbito público tem como aliado o processo de informatização, que permitiu às organizações públicas se conhecerem e se darem a conhecer melhor. De fato, as últimas duas décadas foram ricas na expansão da atuação dos governos e de suas organizações no ambiente virtual, em especial na rede mundial de computadores, a internet. Esse fenômeno foi denominado de governo eletrônico.

Hoje, praticamente todos os principais órgãos públicos possuem sofisticados sítios de internet. A disponibilização intensiva de serviços e informações públicas nos meios eletrônicos e digitais, as quais se servem de distintas plataformas de apresentação como computadores e dispositivos móveis (*tablets* e *smartphones*), não pode desconsiderar o existente nível de exclusão digital da comunidade, em especial quando paralelamente ocorre uma diminuição da atenção presencial, sob pena de gerar uma grande quantidade de cidadãos alijados do atendimento de suas demandas por serviços públicos. Assim, espera-se que governos e órgãos públicos que adotam o governo eletrônico com maior intensidade incentivem também a diminuição da exclusão digital.

A disseminação de iniciativas de governo eletrônico está fortemente ligada à questão da transparência. Em verdade, é uma obrigação dos governos democráticos facilitar o acesso a informações públicas e, assim, aproximar o cidadão do governo. O uso de *sites* para divulgar informações de maneira ampla é um instrumento fundamental para atender a esse princípio.

Além da disponibilização de informações públicas por meio da internet, o processo de transparência e de acesso

à informação deve ser efetivo, de forma que, mesmo não constando das atuais publicações, outros mecanismos operacionais de atendimento sejam oferecidos à cidadania. Ademais, os entes públicos devem incentivar a participação popular no debate sobre as próprias estratégias de implementação das políticas públicas, inclusive durante a elaboração do planejamento e dos orçamentos. De fato, o orçamento público é a lei por meio da qual os governos estabelecem e comunicam o que pretendem fazer com recursos públicos arrecadados.

Ainda que a iniciativa de elaboração dos orçamentos seja dos chefes de cada poder, Executivo, Legislativo e Judiciário, sua aprovação passará sempre pelo parlamento. Nos municípios, essa lei é votada uma vez por ano na câmara municipal, representando um momento oportuno de participação da cidadania. Em muitas cidades do Brasil, a população participa ativamente do processo do orçamento, e os moradores decidem como será utilizado o dinheiro arrecadado ou recebido pela prefeitura; e, depois, acompanham de perto se essas decisões foram respeitadas no momento do gasto.

Assim, para ter mais informações sobre o dinheiro público, cada cidadão também pode procurar os vereadores da cidade. Eles têm o dever de fiscalizar o uso dos recursos públicos e de prestar informações sobre a gestão governamental, já que a Câmara Municipal fiscaliza a Prefeitura.

No Brasil existe estrutura normativa que se vincula à adoção de práticas de transparência pública. As principais leis relacionadas ao tema em nível nacional são:

- a **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** – Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, com as alterações das Leis Complementares 131, de 27 de maio de 2009, e 156, de 28 de dezembro de 2016; e
- a **Lei de Acesso à Informação (LAI)** – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

PASSO A PASSO DO PEDIDO DE INFORMAÇÃO



Fonte: CGU

O **Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União** é o órgão do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Também têm papel fundamental nesse âmbito os **Tribunais de Contas e as Controladorias Gerais**.

Observando a prática de efetiva transparência e acesso à informação dos estados e municípios brasileiros, a CGU

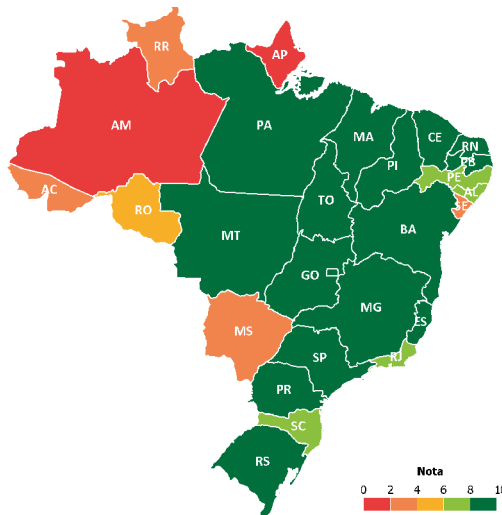
idealizou a **Escala Brasil Transparente (EBT)**, a partir da qual elaboraram-se *rankings* entre os estados e entre os municípios de cada um deles. Nessa metodologia foram efetuadas solicitações reais de acesso à informação para verificar a efetividade do atendimento. Nos gráficos a seguir podemos observar o comportamento do Ceará no contexto dos estados brasileiros, ocupando posição intermediária, e do conjunto dos municípios cearenses, em que se observa o quanto ainda existe de possibilidade de evolução nesse aspecto (os municípios não listados apresentaram nota zero).

Em nível internacional, o Brasil é um dos oito fundadores da **Parceria para Governo Aberto** ou OGP (do inglês, *Open Government Partnership*), criada em 2011, que pretende difundir e estimular, em nível global, práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social. O Comitê Interministerial Governo Aberto (Ciga), composto por 18 ministérios e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, tem o papel de orientar a implementação e a elaboração dos Planos de Ação do Brasil.

Panorama dos Governos Estaduais

Escala Brasil Transparente

Posição	Estado	Nota
1	Bahia	10,00 ▲
	Distrito Federal	10,00 ▲
	Espírito Santo	10,00 ▲
	Goias	10,00 ▲
	Maranhão	10,00 ▲
	Minas Gerais	10,00 ▲
	São Paulo	10,00 =
	Tocantins	10,00 ▲
9	Paraná	9,31 ▼
10	Pará	9,03 ▲
11	Rio Grande do Sul	8,89 ▼
12	Paraíba	8,75 ▲
13	Mato Grosso	8,61 ▲
14	Piauí	8,47 ▲
15	Rio Grande do Norte	8,19 ▲
16	Ceará	8,06 ▼
17	Alagoas	7,92 ▲
18	Rio de Janeiro	7,08 ▲
19	Santa Catarina	6,94 ▼
20	Pernambuco	6,67 ▼
21	Rondônia	4,44 ▼
22	Acre	3,33 ▼
23	Mato Grosso do Sul	2,50 =
	Roraima	2,50 ▼
25	Sergipe	2,08 ▼
26	Amazonas	1,39 ▼
27	Amapá	0,00 =

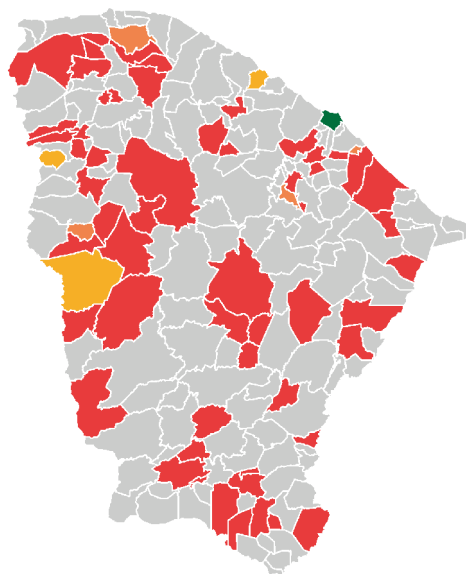


Fonte: CGU

Escala Brasil Transparente

Panorama dos Governos Municipais - Ceará

Posição	Município	Nota
91	Fortaleza	8,19 ▼
275	Carnaubal	4,31 ▲
	Cratêus	4,31 ▲
293	Paraipaba	4,03 ▲
368	Pindoretama	2,92 ▲
412	Ararendá	2,50 =
	Bela Cruz	2,50 =
	Capistrano	2,50 =
488	Ipu	1,94 ▲
	Quixeré	1,94 ▲
	Uruoca	1,94 ▲
654	Ipaporanga	1,39 ▲
	Missão Velha	1,39 ▲
	Umari	1,39 ▲
758	Barbalha	1,11 ▲
	Catunda	1,11 ▲
	Crato	1,11 ▲
	Granjeiro	1,11 ▲
767	Deputado Irapuan Pinheiro	0,83 ▲



Fonte: CGU

7. A TRANSPARÊNCIA NA PRÁTICA

Toda a discussão sobre acesso à informação, transparência, controle social, “accountability”, participação popular e cidadania seria absolutamente estéril se, ao fim, não fosse possível o exercício prático da transparência pública.

A seguir apresentam-se exemplos bem-sucedidos de iniciativas que têm promovido o substancial incremento da transparência governamental.

7.1. OS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA

A Administração Pública deve incrementar permanentemente a transparência pública, ampliando a divulgação das ações governamentais, o que contribui para o fortalecimento da democracia, valorizando e desenvolvendo as noções de cidadania.

Quanto mais informado o cidadão, mais ele pode participar dos processos decisórios públicos e identificar suas falhas, aumentando a eficiência da gestão e contribuindo para o combate à corrupção, pois o país passa a contar com milhões de fiscais da boa administração pública.

Para tanto, o Governo Federal criou um portal que permite ao cidadão o acompanhamento da execução financeira dos seus programas e ações: **o Portal da Transparência**. Por meio dele, qualquer cidadão pode obter informações sobre a correta aplicação dos recursos públicos, principalmente no que diz respeito às ações destinadas à sua comunidade. Dentro evidentemente da lógica do Governo Eletrônico, o portal está disponível na internet, no endereço eletrônico www.portaldatransparencia.gov.br.

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
Portal da Transparência
 GOVERNO FEDERAL

Perguntas frequentes | Contato | Glossário | Links | Manual de navegação

CONSULTAS

- Despesas
- Receitas
- Convênios
- Empresas Sanctionadas
- Empresas Punidas
- Entidades Impedidas
- Servidores
- Imóveis Funcionais
- Beneficiados L10.559/02

GRÁFICOS E DOWNLOADS

- Download de Dados
- Portal em Gráficos

INFORMAÇÕES

- Sobre o Portal
- Dados do Portal
- Aprenda Mais
- Notícias
- Controle Social
- Licitações e Contratos

DESPESAS RECEITAS CONVÊNIOS SANÇÕES SERVIDORES + CONSULTAS

Despesas - Empenho, liquidação e pagamento
 Atualização diária (a partir de maio de 2010)

Use a pesquisa para encontrar dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal, com possibilidade de pesquisar informações por dia e pela fase de despesa (empenho, liquidação ou pagamento). A atualização dos dados é diária.

Despesas - Pagamento
 Atualização mensal

Use a pesquisa para acompanhar os recursos públicos transferidos pela União ao exterior, a estados e municípios brasileiros, ao Distrito Federal, a instituições privadas e aos cidadãos, bem como para conferir os gastos diretos do Poder Executivo Federal. A atualização dos dados é mensal.

Transferências de Recursos
 Exercício (Selecione)

- por Estado/Município
- por Programa
- por Ação
- por Favorecido

Gastos Diretos do Governo
 Exercício (Selecione)

- por Tipo de Despesa
- por Órgão Executor
- por Programa
- por Ação
- por Favorecido

Consultas Temáticas

Transferências de recursos ou gastos diretos do governo por temas:

- Bolsa Família
- Diárias Pagas
- Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF

Consultas por Função Orçamentária
 Área de ação e finalidade da execução de despesa do Governo Federal, por meio da soma dos gastos diretos e transferências de recursos:

- por Função (Área)
- por Subfunção (Finalidade)

Receba Informações de Liberação de Convênios

Banco de Preços

Jogos Rio 2016

Copa 2014

Rede de Transparência

Portal de Acesso à Informação

Páginas de Transparência Pública

Olho Vivo no Dinheiro Público

Brasil Transparente

Denúncias

Trata-se de importante ferramenta para o controle social, permitindo ao cidadão conhecer o destino do dinheiro público, ampliando as condições de controle desse dinheiro. O Portal usa linguagem simples e é de fácil navegação, podendo ser acessado, sem necessidade de uso de senha, e utilizado por pessoas ainda que sem familiaridade com o sistema orçamentário-financeiro brasileiro.

As principais consultas disponíveis são:

- **Gastos Diretos do Governo** – compras ou contratação de obras e serviços. A pesquisa é estruturada e pode ser feita por órgão ou por tipo de despesa, e, ainda, podem ser consultados os gastos realizados por meio de Cartões de Pagamentos do Governo Federal (conhecidos também como cartões corporativos do governo);
- **Transferências de Recursos** – como é feita a transferência do dinheiro público federal a estados, municípios,

Distrito Federal e mesmo diretamente ao cidadão, como é o caso do Bolsa Família. Pode-se também consultar a distribuição de recursos de programas como o Bolsa Família, a merenda escolar e a aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outros;

- **Recursos que transitam por convênios** firmados pelo Governo Federal, possibilitando verificar se as entidades municipais, estaduais ou mesmo privadas estão dando correto andamento às atividades realizadas com recursos federais repassados via convênio;
- **Remuneração de servidores públicos.**

Os estados e muitos municípios brasileiros também já estruturaram seus portais de transparência. O Estado do Ceará aderiu a essa iniciativa e disponibilizou seu portal no endereço www.transparencia.ce.gov.br, apresentando serviços muito semelhantes aos já disponíveis no modelo nacional.



Uma lista bastante completa de entidades públicas federais que já possuem páginas dedicadas à transparência pode ser obtida no endereço eletrônico <http://www3.transparencia.gov.br/seleciona.jsf>

7.2. DADOS DISPONÍVEIS NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A década de 1980 se caracterizou por um movimento intenso de busca da ampliação do diálogo entre o Estado e os cidadãos. A Constituição de 1988, confeccionada com distintas formas de influência da sociedade civil, trouxe dispositivos de participação popular na elaboração e no controle das políticas públicas, especialmente nas áreas de políticas sociais e urbanas.

Dentre esses dispositivos, podemos citar a instituição dos conselhos de políticas públicas, nos quais os cidadãos não só participam do planejamento e das decisões da Administração Pública, mas também da fiscalização e de controle dos gastos públicos. Por isso, é comum que detenham relatórios e outras informações relevantes sobre os temas a que se dedicam.

Os conselhos mais comuns nos estados e municípios são os de Alimentação Escolar, de Saúde, do Fundo da Educação Básica (Fundeb) e os de Assistência Social.



LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI)

Segundo a Controladoria Geral da União, a CGU, todos os cidadãos brasileiros podem acessar as informações públicas que estão sob a guarda do Estado. Esse direito é considerado fundamental e está previsto na Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamenta o direito de acesso à informação previsto na Constituição. Conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam que qualquer pessoa, sem necessidade de apresentar motivo, receba informações públicas requeridas a órgãos e entidades.

Entre os princípios mais importantes da Lei, está o de que a publicidade e a transparência das informações é a regra, e o sigilo, a exceção. O acesso pode ser restringido apenas em situações específicas, como nos casos em que a divulgação das informações coloque em risco a segurança da população, do estado, ou a defesa do território nacional.

A LAI tem aplicação nacional. Estão sujeitos aos seus dispositivos todos os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo as Cortes de Contas, do Ministério Público, de todos os entes federativos, ou seja, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Também estão sujeitas à LAI as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Neste caso, a publicidade refere-se à parcela de recursos públicos envolvidos.



PERFIL DA AUTORA

Autora Profa. Ana Cristina Barros: Mestre em Administração, com concentração em Recursos Humanos, área a que tem direcionado grande parte de sua atividade profissional, a Administradora Ana Cristina Barros é Professora da Universidade Federal do Piauí, onde também exerceu o cargo de Diretora de Recursos Humanos; Foi Pró-Reitora dos Cursos Superiores Sequenciais da Universidade Estadual do Piauí-UESPI e Coordenadora de curso de Administração do Instituto Camillo Filho. Estudou Novas Tendências em Gestão de Empresas na Universidad de Valladolid, ampliando suas linhas de estudo e trabalho para os campos da organização, sistemas e métodos e da estratégia empresarial. Lecionou em cursos de pós-graduação lato sensu; É Sócia-fundadora e foi Diretora-Presidente do Instituto de Estudos Empresariais - IEMP, que, há mais de doze anos, atua no mercado piauiense, consolidando-se como uma das principais Escolas de Negócios da região nordeste, em especial nos cursos de pós-graduação em Gestão, nos trabalhos de consultoria empresarial e nos treinamentos corporativos in company ou abertos; É Conselheira do CRA-PI, do qual é Diretora de Formação Profissional, já na segunda gestão; É Presidente e uma das fundadoras da Associação Brasileira de Recursos Humanos ABRH/PI. Membro do Conselho Consultivo da ABRH nacional; É colaborada da TV Clube (afiliada da Rede Globo no Piauí), apresentando semanalmente o quadro Emprego, no telejornal matinal; Suas principais áreas de atuação como profissional, professora e palestrante relacionam-se com a organização de empresas, plano de cargos e salários, avaliação de desempenho, implantação do órgão de RH, recrutamento e seleção, e treinamentos corporativos.(currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6879999095620085>).



REFERÊNCIAS

1. BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. vol. 1. trad. João Ferreira. Brasília: Editora UnB, 2004.
2. CGU – Controladoria-Geral da União. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br>>.
3. RIBEIRO, Renato Janine. Democracia. In: Dicionário de Filosofia Política. BARRETO, V. de P.; CULLETON, A. (coord). São Leopoldo, RS: Editora Unisinos, 2010.
4. BRASIL. Constituição (1988).
5. ZAPICO, Eduardo (2003). “Condiciones para el Desarrollo del Control por Resultados en la Gestión Pública”. Papeles de Economía Española, nº 95.
6. GAO – United States General Accounting Office. “Results-Oriented Cultures: Using Balanced Expectations to Manage Senior Executive Performance”. Report to Congressional Subcommittees, September, 2002.
7. OCDE (2003). The e-government imperative: main findings.
8. Brasil, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
9. Brasil, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.





TRANSPARÊNCIA NA
GESTÃO PÚBLICA
CONTROLE CIDADÃO

fdr.org.br/gestaopublica

Realização



Fundação
Demócrito Rocha



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Promoção

O POVO
Você presente.

O POVO CBN
A RÁDIO QUE TOCA NOTÍCIA
FM 95.5 • AM 1.010