

# **O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA TRANSPARÊNCIA E A SUA RELAÇÃO COM O MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA**

Cesar Pereira Viana



# A AUDITORIA GOVERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA

Marcus Vinicius de Azevedo Braga



## A AUDITORIA GOVERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA

Marcus Vinicius de Azevedo Braga

### RESUMO

O artigo pretende analisar as possibilidades e os ganhos na utilização da auditoria governamental como uma ferramenta de avaliação e melhoria gerencial dos processos de transparência da gestão pública. A abordagem será no sentido de se utilizar a avaliação de processos por meio de uma auditoria como um auxiliar na aferição da transparência e de produção de recomendações gerenciais, que possibilitem o aprimoramento desse processo na gestão. Assim, a questão principal desse trabalho é: de que forma a auditoria pode auxiliar na promoção da transparência da gestão pública. As análises para se responder a essa questão central serão oriundas da revisão bibliográfica sobre o tema, de forma a encontrar nos autores e na legislação, indicações que possibilitem ilustrar o tema e que sirvam de base, dado o escopo limitado, para outros estudos, com interações no campo de pesquisa, de forma a efetuar os aprofundamentos necessários. O artigo analisa a questão da transparência da ação estatal na conjuntura de um estado democrático e de ascendente acesso a informações por meio eletrônico, entendendo a transparência como um processo comunicativo, cuja previsão em normas legais impõe aos governos preocupações com essa questão. A transparência pode ser definida em estágios, em uma taxonomia que permite o enquadramento de organizações e processos de forma objetiva. De modo a atender essa demanda por transparência, o artigo propõe o uso da auditoria governamental como ferramenta de avaliação e de produção de recomendações gerenciais nesse campo, elegendo, pela peculiaridade do processo de transparência, a auditoria operacional como a mais adequada para a avaliação da transparência, por ser uma verificação que transcende o caráter de verificação da legalidade e permite recomendações que prevejam soluções diversas diante dos quadros apresentados. Por fim, o artigo apresenta uma aplicação hipotética da auditoria operacional na avaliação da transparência e aponta a importância do gestor valorizar a transparência, por ser essa um instrumento de apoio ao controle social; de fortalecimento do controle primário; de incremento da credibilidade da gestão; de atendimento aos normativos; de melhoria do padrão dos serviços públicos; e de prevenção à corrupção. As principais conclusões do trabalho são que o assunto é extenso e ainda demanda discussões e aperfeiçoamentos na prática. Mas, o fato de se dispor de critérios objetivos para se estabelecer níveis de transparência, como processo de gestão, permite que a auditoria seja utilizada, como ferramenta de avaliação, controle e recomendação, sobre esses mesmos processos, na melhoria da gestão. A auditoria operacional se revela como instrumento adequado para essas análises, permitindo aos governos formarem uma opinião global sobre os seus mecanismos de promoção da transparência, atuando na correção dos processos de forma sistêmica. Estudos



futuros poderão conjugar as classificações existentes de transparência e os conceitos de auditoria governamental, fortalecendo os aspectos procedimentais dessa atuação, conduzindo a processos de manualização e treinamento de pessoal. O estudo conclui também que cabe aos governos enfrentar o desafio da transparência, criando e adaptando ferramentas para a sua promoção e avaliação, pois em um contexto do Estado democrático de direito, a transparência é a chave de uma gestão pública de qualidade e do acesso da população aos direitos sociais.

Palavras-chave: Transparência. Auditoria Governamental.



## **A AUDITORIA GOVERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA**

O presente artigo pretende analisar as possibilidades e os ganhos na utilização da auditoria governamental como uma ferramenta de avaliação e melhoria gerencial dos processos de transparência da gestão pública.

A abordagem desse tema pode se dar de duas maneiras: a primeira, relacionando a divulgação dos resultados obtidos nos trabalhos de auditoria para o público, como um processo de transparência administrativa, na busca de melhorar a *accountability* dos órgãos públicos. O segundo, que será a linha temática adotada, procura utilizar a avaliação de processos por meio de uma auditoria como um auxiliar na aferição da transparência e de produção de recomendações gerenciais, que possibilitem o aprimoramento desse processo na gestão.

Assim, a questão principal desse trabalho é: de que forma a auditoria pode auxiliar na promoção da transparência da gestão pública. As análises para se responder a essa questão central serão oriundas da revisão bibliográfica sobre o tema, de forma a encontrar nos autores e na legislação, indicações que possibilitem ilustrar o tema e que sirvam de base, dado o escopo limitado, para outros estudos, com interações no campo de pesquisa, de forma a efetuar os aprofundamentos necessários.

### **1 O QUE É TRANSPARÊNCIA?**

O presente tópico pretende analisar as definições de transparência na literatura e de como essa tem um caráter processual e gradativo, o que permite a sua relação com a utilização da auditoria como mecanismo de avaliação.

A transparência é um tema que se tornou vulgarizado por dois fatores históricos, complementares e concomitantes, no caso do Brasil. Os cidadãos demandam, em um contexto democrático, acesso à informação, conhecer a atuação do Estado e o destino eficiente de seus tributos. Da mesma forma, o fim do regime de exceção do governo militar inaugurou uma nova etapa de aprendizado democrático para a sociedade brasileira, com o fortalecimento das instâncias de participação popular e das atuações sistemáticas e pontuais dos cidadãos e da imprensa, no acompanhamento da coisa pública.



Nessa mesma conjuntura, o avanço tecnológico permitiu que as distâncias se encurtassem e que fosse possível, com um manuseio de teclado, acessar de nossa residência informações diversas sobre pessoas e organizações de todo o mundo, inclusive a atuação do Estado na prestação de serviços públicos.

Essa conjunção de fatores, que catalizaram a nossa sociedade da década de 1990 até os dias atuais (2011), se materializou em normas, procedimentos e movimentos de grupos organizados, dentro e fora dos governos, na construção de uma gestão transparente, em um processo considerado sem volta.

Pode-se definir transparência da gestão como a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral. Suplanta o conceito de publicidade previsto na Constituição Federal de 1988, pois a publicidade é uma questão passiva, de se publicar determinadas informações como requisito de eficácia. A transparência vai mais além, pois se detém na garantia do acesso as informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar.

A transparência não é um fim em si mesmo, e sim um instrumento auxiliar da população para o acompanhamento da gestão pública (HAGE, 2010). Ela permite que a gestão seja cotejada e avaliada cotidianamente e possui um caráter preventivo, inibindo situações de desvio e malversação de recursos. A falta de transparência na gestão é um forte indicativo de práticas comprometedoras (TREVISAN et alli, 2003). Sem transparência, caminha as escuras o controle social e o próprio governante pode deixar de captar situações indesejáveis na máquina estatal por ele comandada.

O que caracteriza a transparência é o seu aspecto proativo, ou seja, de não existir, via de regra, a necessidade do cidadão buscar informações via requerimento. Essa postura proativa traz benefícios aos governos, pois melhora o fluxo das informações gerenciais com os cidadãos, contribuindo para a eficiência da ação governamental (DARBISHIRE, 2009), fortalecendo a governança e a materialização dos direitos sociais à população.

Esse novo cenário demanda muitos estudos, pois o quadro que temos é que:



(...) de fato, com as tecnologias, a sociedade capitalista tornou-se muito mais dinâmica, complexa e, de algum modo, as ações humanas agora estão cercadas de instrumentos reais que possibilitam transparência e controle fiscal e social. Dessa maneira, a presença do Poder Público em quase todas as nossas ações diárias levou a um estreitamento da distância entre o cidadão e o Estado, em parte pela transparência, pelos mecanismos de controle e, em outra parte, pelas ações e reações dos sujeitos, ao reinvidicarem como seus os direitos sociais (SILVA, 2010, p. 14).

Entretanto, assim como a globalização carrega em si uma visão mítica de homogeneização, a transparência da gestão e a possibilidade de participação pelo universo digital atrelam a si também esse papel de panacéia solucionadora de todas as questões e contradições inerentes à participação popular nas políticas sociais. Isso se dá pelo fato de vivermos em um momento de mistificação da tecnologia, pois:

O universalismo é um valor, a globalização e a mundialização são realidade. Internet, rede mundial e global não são, contrariamente ao discurso dominante, a encarnação da referência universalista da comunicação. É simplesmente uma rede técnica que se inscreve numa economia global indiferente as fronteiras. Assim como a CNN não é a “primeira rede de informação mundial”, mas simplesmente uma rede americana de notícias, cujo ponto de vista sobre a informação mundial é, acima de tudo, um ponto de vista americano (WOLTON, 2004. p. 69).

Essa disponibilização de dados, bem como os mecanismos de denúncia, também seguem essa lógica de poder, convidando-nos muito a observar e pouco a agir. “*Observar não é agir. Se não, não haveria diferença entre jornalistas e homens políticos (WOLTON, 2004, p.78)*”. A dimensão digital da participação não pode desprezar a sua dimensão política, no plano concreto, verificando a realidade apresentada no plano virtual.

A tecnologia fetichizada que suporta os mecanismos de transparência dos órgãos públicos emprestam a estes o caráter de absolutismo, de acesso irrestrito a tudo e a todos, ignorando o aspecto político envolvido nessa questão. Podemos, dessa forma, dizer que a transparência tem um caráter processual, de construção, que envolve, dentro da teoria clássica da comunicação<sup>1</sup>, um emissor, um receptor, o meio e a mensagem. A transparência é um processo comunicativo.

---

<sup>1</sup> Conforme Sampaio (2001), o modelo criado em 1949 por C.E.Shannon e W.Weaver, concebe a comunicação como uma transmissão de sinais, destacando os conceitos como os de emissor, destinatário, código, sinal, informação, codificação e decodificação, sendo um modelo linear da comunicação, visto como um processo de transporte da informação de um ponto A (o emissor) para um ponto B (o receptor), reduzida a comunicação a uma questão de transporte, no qual as mensagens e significados são tratados como meros sinais a serem identificados e decodificados por um receptor.



Cabe registrar que esse receptor nem sempre é identificado, sendo por vezes idealizado, na construção do público que se espera daquela informação. Parafraseando a língua portuguesa, a transparência pode ser uma oração de sujeito oculto ou indeterminado. Mas, esse sujeito destinatário das informações, via de regra existe, em um momento presente ou futuro.

Em termos legais, a alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal pela Lei Capiberibe, a Lei Complementar nº 131/2009, propiciou o respaldo à transparência na administração pública, corrigindo essa lacuna na Carta Magna de 1988, quando:

#### Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

De modo a definir claramente como deve se dar essa transparência, no âmbito governamental, dando concretude a essa questão, ainda que a Lei citada careça de parâmetros escalonados, tratando ainda a questão da transparência de forma absoluta.

A transparência, em muitos fóruns de discussão, termina por ser tratada como uma questão imaterial, abstrata. A proposição desse trabalho aponta uma transparência concreta, processual, escalonada e medida; que se apresenta em atitudes determinadas da gestão.



Outro normativo importante para a transparência foi o Projeto de Lei sobre acesso a informação (PL nº 41/2010). O Governo Federal, na Gestão do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, enviou ao congresso essa proposição de legislação e são dignos de destaque os trechos desse projeto de Lei que falam diretamente sobre o conceito de transparência:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

(...)

IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

Art. 41. O Poder Executivo federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I – pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II – pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública.

A questão da transparência mais uma vez toma força nos normativos legais, ligada ao aspecto processual, envolvendo, inclusive o fomento a uma cultura de transparência e o fornecimento de dados em uma linguagem acessível, sem barreiras técnicas. Assim, a transparência rompe com os liames da questão orçamentária-financeira e passa a incorporar a gestão pública de forma global, envolvendo processos administrativos, a gestão de pessoal, de documentos e a eficácia e a eficiência no atingimento das metas pelos órgãos públicos.

O processo de transparência é uma relação comunicativa de cidadãos e governos, onde pela clássica teoria da Agência (SLOMSKI, 2009), em uma visão contratualista de Estado, os governos (Agente), por pressão da população (principal), desenvolvem mecanismos de transparência, de modo a mitigar a assimetria informacional entre eles, no processo de delegação de poderes dos cidadãos ao Estado. Explica melhor essa teoria o autor no trecho:



Assim como nas empresas privadas, não é possível monitorar todas as ações dos servidores públicos, pois o agente (gestor eleito-prefeito, no município) possui muito mais informações sobre a entidade que dirige do que o principal (cidadão). Gera-se, assim, assimetria informacional externa, dado que o cidadão não sabe, com certeza, se o agente está maximizando o retorno de seu capital na produção de bens e serviços como ele desejaria. Por outro lado, existe também a assimetria interna, haja vista que os servidores públicos, na qualidade de agentes, possuem mais informações sobre suas áreas de atuação do que o gestor eleito, na condição de principal. Dessa maneira, o prefeito (Agente de 1º estágio) não tem informações suficientes para saber com exatidão se todos os componentes da cadeia agente-principal, nos mais diversos estágios, estão seguindo as suas diretrizes, a fim de alcançar a maximização do que ele deseja para prestar contas ao cidadão (principal). (SLOMSKI, 2009, p. 33).

Nessa modelagem está embutida a idéia do governo patrocinar avaliações de transparência de seus subordinados, como instrumento de controle e de governança, o que inclui a transparência como elemento de fortalecimento do controle primário da gestão (BRAGA, 2010). A transparência tem várias dimensões: política, social, gerencial e comunicativa.

Esse jogo de busca pela informação, de garantia de atuação do agente em prol do principal, necessita de uma estrutura de transparência concreta, sedimentada, para mitigar as lacunas informacionais, como demanda do jogo democrático em uma sociedade de alto grau de tecnologização.

A questão da transparência reclama estudos mais detalhados. Reportagem do Jornal Valor Econômico de 12 de abril de 2011 (BASILE; LYRA, 2011) indica que o Brasil vai liderar uma estratégia internacional de transparência, envolvendo metas a serem cumpridas pelos países signatários. Essas metas, em um total de dezesseis, são definidas a partir de quatro critérios: transparência e democratização financeira, abertura das informações patrimoniais de agentes políticos, acesso à informações pelo público e participação dos cidadãos no acompanhamento e controle das contas do governo. Elas constituem quesitos, eixos de avaliação do grau de transparência daqueles países, definindo de forma objetiva o que é ser um governo aberto ou não.

Da mesma forma, estudos de Cappelli, Leite e Araújo (2010) apresentam que o avanço da transparência no campo normativo demanda modelos que permitam a verificação desse grau de transparência, indicando características que devem estar presentes em uma organização para que esta seja considerada transparente, em um determinado nível.



Esses princípios se organizam, segundo os autores (2010), na forma de estágios, em um modelo misto de progressão em linha, mas em que a o estágio avança como um todo, definidos como “degraus de transparência”, uma taxonomia desses princípios. Esses degraus são:

- DEGRAU 1 – Acessibilidade

A transparência é realizada através da capacidade de acesso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de portabilidade, disponibilidade e publicidade na organização.

- DEGRAU 2 – Usabilidade

A transparência é realizada através das facilidades de uso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de uniformidade, simplicidade, operabilidade, intuitividade, desempenho, adaptabilidade e amigabilidade na organização.

- DEGRAU 3 – Informativo

A transparência é realizada através da qualidade da informação. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de clareza, completeza, corretude, atualidade, comparabilidade, consistência, integridade e acurácia na organização.

- DEGRAU 4 – Entendimento

A transparência é realizada através do entendimento. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de concisão, compositividade, divisibilidade, detalhamento e dependência na organização.

- DEGRAU 5 - Auditabilidade

A transparência é realizada através da auditabilidade. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de validade, controlabilidade, verificabilidade, rastreabilidade e explicação na organização (CAPPELLI; LEITE; ARAÚJO, 2010, p. 101-102).

O que apresenta um modelo objetivo de quesitos para avaliação do nível de transparência, a exemplo do padrão que existe para os critérios internacionais (BASILE; LYRA, 2011) reportados anteriormente.

O simples fato de tornar dados disponíveis não faz de uma organização transparente. Esse processo envolve quesitos, que se relacionam as várias dimensões do ato comunicativo. Existem questões que envolvem o preparo e qualificação do receptor, a forma de disponibilização dos dados pelo emissor, entre outras. Cabe avançar para classificações das organizações e na promoção da transparência em critérios objetivos.

Essas questões fundamentais para a materialização da transparência convivem com o mundo concreto da gestão e demandam instrumentos de avaliação sistemática, que permitam ao governante aferir o andamento da transparência como valor na sua gestão e que possibilitem a emissão de recomendações gerenciais para a correção de rumo, no sentido do órgão avançar nos estágios de transparência.



## 2 A AUDITORIA GOVERNAMENTAL COMO PROMOTORA DA TRANSPARÊNCIA

O tópico busca entender a auditoria como instrumento de avaliação dos processos de transparência. Inicialmente, cabe refletir sobre o conceito de auditoria. A auditoria é um mecanismo que visa avaliar a gestão pública, emitindo uma opinião e apresentando sugestões de medidas corretivas e preventivas. Pode-se dizer que a auditoria é:

O conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada e determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle em busca de melhor alocação de recursos, não só atuando para corrigir desperdícios, como inibir a impropriedade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos e contribuir para agregar valor ao corpo gerencial (CASTRO, 2009, p. 164).

A auditoria é uma ferramenta do campo público e privado. No aspecto do setor público, recebe de alguns autores a denominação de Auditoria Governamental. Estudo da Associação dos Tribunais de Contas assim a denomina:

AUDITORIA GOVERNAMENTAL: exame objetivo, sistemático e independente, pautado em normas técnicas e profissionais, efetuado em entidades estatais e paraestatais, funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços, sistemas e na guarda e aplicação dos recursos, em relação aos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, econômicos, patrimoniais e operacionais, assim como acerca da confiabilidade do sistema de controle interno, por servidores públicos integrantes do quadro permanente das EFs, denominados de profissionais de auditoria governamental, através de levantamentos de informações, análises imparciais, avaliações independentes e apresentação de informações seguras, devidamente consubstanciadas em provas, segundo os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e preservação do meio ambiente, além de observar a probidade administrativa e a responsabilidade social dos gestores da coisa pública. (BRASIL, 2010b, p.11)

Todos esses conceitos se ligam a avaliação de uma situação concreta-seja um programa de governo, um processo de gestão ou uma organização pública-com a finalidade de se aferir essa situação a luz de parâmetros definidos. A auditoria, que já foi um instrumento voltado exclusivamente para a detecção de erros e fraudes, avançou no sentido preventivo e orientador, como um elemento externo de auxílio a gestão, de forma sistemática, documentada e independente, sendo essa informação gerada um produto a ser encaminhado a um destinatário interessado (BRASIL, 2010).



A obtenção de informações com fins gerenciais pode ser dar de várias formas- pesquisas acadêmicas, levantamentos, consultas diretas etc. Entretanto, o uso de uma ferramenta como a auditoria permite uma análise sistemática, com escopo definido, procedimentos específicos e consignar todas essas conclusões em um relatório, que diante do diagnóstico da situação encontrada, emite recomendações que serão acompanhadas e discutidas ao longo da gestão, em outros momentos de interação.

A classificação dotada pelas normas de auditoria do TCU (BRASIL, 2010) indicam dois tipos de auditoria, pela sua natureza:

Auditorias de regularidade que objetivam examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Compõem as auditorias de regularidade as auditorias de conformidade e as auditorias contábeis.

Auditorias operacionais, que objetivam examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. (BRASIL, 2010, p.14).

Apesar da transparência, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ser imposição oriunda de uma norma; pelo caráter processual da transparência, pela sua peculiaridade, variando de organização para organização, a presente pesquisa defende que a auditoria operacional, pela sua análise das dimensões de eficácia e de eficiência, poderia servir melhor para a análise da transparência das organizações. As auditorias operacionais:

(...) possuem características próprias que as distinguem das auditorias tradicionais. Ao contrário das auditorias de regularidade, que adotam padrões relativamente fixos, as auditorias operacionais, devido à variedade e complexidade das questões tratadas, possuem maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria. Empregam ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, em especial das ciências sociais (ISSAI 3000/1.2, 2.2, 2004; ISSAI 400/4,21, 2001). Além disso, essa modalidade de auditoria requer do auditor flexibilidade, imaginação e capacidade analítica (ISSAI 3000/1.8, 2004) (BRASIL, 2010a, p. 13).

Pela natureza da atividade de transparência, pela diversidade de soluções que podem surgir na gestão, esse instrumento se mostra mais adequado para a análise demandada, do que uma auditoria de regularidade, pois:



Nas auditorias de regularidade, as conclusões assumem a forma de opinião concisa e de formato padronizado sobre demonstrativos financeiros e sobre a conformidade das transações com leis e regulamentos, ou sobre temas como a inadequação dos controles internos, atos ilegais ou fraude. Nas auditorias operacionais, o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados. Tais relatórios podem variar consideravelmente em escopo e natureza, informando, por exemplo, sobre a adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e programas e recomendando mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão (ISSAI 400/2-3, 2001)(BRASIL, 2010a, p.13).

Uma abordagem biunívoca, de subsunção, de verificação estrita do cumprimento das normas previstas no campo da transparência, não contribuiriam tanto quanto uma análise dos resultados conjugada aos meios para alcançá-los, como se dá pela análise efetuada por uma auditoria operacional. Pretende-se com esse estudo, então, propor a Auditoria Operacional como um modelo de auditoria sobre os mecanismos de transparência, entendendo-se que essa transparência é um componente do Controle Interno Administrativo ou Controle Primário (BRAGA, 2010), como elemento que possibilita um melhor acompanhamento dos processos pelo próprio gestor, conduzindo a eficiência da gestão e o acesso aos direitos sociais.

Definido o instrumento, pode-se enriquecer o estudo fazendo-se uma simulação de como seria uma auditoria operacional em uma escola técnica estadual, por exemplo, apresentando as possibilidades desse instrumento na promoção da transparência.

### **3 EXEMPLIFICANDO A UTILIZAÇÃO DA AUDITORIA NA PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA**

De modo a exemplificar a proposição desse trabalho, vamos tomar uma escola de educação profissional e tecnológica, as chamadas escolas técnicas - no caso pertencente a um rede estadual de ensino - como exemplo de uma auditoria de natureza operacional, para avaliar a sua transparência, sintetizando o conteúdo abordado até o presente momento.

A auditoria operacional inicia com a seleção do tema, o que nesse caso já está posto- a transparência. Entretanto, ainda assim faz-se necessário identificar-se de forma mais própria o escopo a ser executado, em relação a profundidade das análises requeridas.



Conforme Madrid (2008), os principais critérios para essa delimitação são: O valor agregado à fiscalização (verificar o que tem sido menos auditado); riscos e incertezas (aquilo que pode afetar os objetivos); e interesse social do tema (a importância para a comunidade).

No caso da escola técnica, podemos apresentar vários processos que demandam transparência e se enquadram nos critérios citados:

- Contratação de professores efetivos e temporários;
- Admissão de alunos em projetos de extensão que envolvem a comunidade;
- Aquisições e contratações de bens e serviços;
- Escolha das áreas dos diversos cursos técnicos a serem ofertados; e
- Seleção de bolsas de estudo para atividades de pesquisa na comunidade.

Da mesma forma, na análise desse processo, faz-se necessário a identificação dos grupos que são *stakeholders*<sup>2</sup> e ao mesmo tempo, o público-alvo do processo de transparência. Podemos citar em nosso exemplo hipotético os seguintes grupos: a representação da Secretaria Estadual de Educação na região, os alunos, os professores, as famílias, os sindicatos e o empresariado local.

Dessa relação dos destinatários da informação propiciada pela transparência e os processos selecionados, podemos escolher para fins didáticos a seleção para bolsas de estudo, por envolver de um modo geral todas as partes interessadas, ter relevância (remuneração) e baixa transparência, por ser um processo interno. Hipoteticamente, a Secretaria Estadual de Educação publicou diversas normas sobre a transparência não só dos processos financeiros, mas também dos processos seletivos e de concessão de bolsas para as suas unidades subordinadas, indicando cinco critérios graduais de avaliação: acesso, utilidade, conteúdo, clareza e auditabilidade; definidos em parâmetros objetivos que permitem classificar as unidades em A, B e C, no que tange a transparência de processos, em um processo educativo.

No prosseguimento da auditoria, faz-se necessário um estudo preliminar da legislação e dos processos envolvidos na concessão de bolsas para pesquisa, identificando os pontos críticos que devem ser objeto de transparência, a luz do público-alvo e dos normativos. Para fins do exemplo em comento, identificamos três pontos críticos: A confecção da planilha de pontos do processo seletivo obtidos pelo

---

<sup>2</sup> Partes interessadas



candidato; os alunos inscritos e seus requisitos; e o resultado final da seleção. Nesse ponto, conforme Madrid (2008), cabe-nos identificar, antes do início da auditoria, os dados tabelados a seguir:

<b>Tópico estudo preliminar</b>	<b>Dados coletados</b>
Conhecimento do processo	Verificou-se que anualmente existem dois processos seletivos de bolsas para pesquisa, publicados por edital, abertos para alunos a Escola Técnica Estadual X e outras da rede pública e particular no município e da sua região metropolitana. O edital prevê também a oferta de bolsas financiadas por empresas privadas, incluídas no processo de seleção, de forma a ampliar as pesquisas de interesse destas, na forma de parceria. Nunca houve avaliação de transparência no processo de bolsas. A unidade se declara no nível A (maior) de transparência nesse processo, na sua auto-avaliação do ano anterior.
Análise do contexto	Denúncias aos órgãos de controle indicam dificuldade dos envolvidos de tomar conhecimento das regras e dos critérios da seleção de bolsas, além de serem registradas denúncias de favorecimento de empregados das empresas financiadoras e de filhos de servidores da Escola técnica.
Grau de confiabilidade dos controles internos	Análise preliminar dos documentos normativos indica baixa publicidade do processo de seleção de bolsas.
Objetivos da auditoria	Analisar os processos de transparência da seleção de alunos para bolsa de pesquisa, com a indicação de atendimento dos normativos da Secretaria de Educação e a proposição de medidas corretivas, verificando se a escola se encontra no nível indicado.
Perguntas básicas da auditoria	Os pontos críticos do processo tem tido a transparência necessária? Apenas a transparência dos pontos críticos atende a legislação e é capaz de inibir situações de risco? É possível incrementar outros meios de transparência ao processo a luz do público-alvo? Dentro dos critérios da Secretaria de Educação, a escola realmente está no padrão A?
Dificuldades na obtenção dos dados	Como o processo é conduzido em todas as etapas pelos professores que coordenam as linhas de pesquisa, se prevê a dificuldade de se obter informações.
CrITÉRIOS de avaliação da auditoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Processos críticos publicados na internet e em local público, em linguagem clara;</li> <li>▪ Processos críticos divulgados em local que permita a sua comparabilidade e auditabilidade;</li> <li>▪ Dados fornecidos pelos processos críticos sejam úteis e relevantes ao público-alvo, para que eles possam garantir a isonomia e seus direitos na questão.</li> </ul>



Com base nesse levantamento, e com o devido planejamento, a equipe pode efetuar os testes de auditoria em campo, coletando as informações, utilizando as técnicas próprias para cada caso. Concluído os testes, a equipe pode ser reunir com a direção da escola para o intercâmbio das informações consignadas, na busca de esclarecimentos adicionais, colhendo manifestações por escrito, se necessário.

Os pontos identificados serão registrados em um relatório, a ser encaminhado para o demandante, a Secretaria Estadual de Educação, e para a Escola Técnica, já contendo este as recomendações corretivas, de forma a sanar as situações apontadas, bem como pela sua natureza operacional, a equipe de auditoria pode apresentar sugestões de melhoria, inclusive aproveitando as boas práticas de outras unidades coletadas em trabalhos dessa natureza.

De forma simples, buscou-se apresentar um exemplo de como a auditoria pode contribuir para o incremento da transparência, como um instrumento de avaliação, proposição e monitoramento. A utilização dessa ferramenta pode contribuir em vários aspectos com a gestão, pois a avaliação e a melhoria da transparência propicia para a gestão do ente vários avanços, em especial:

- a) **Controle Social:** o controle social pode se converter em um grande auxiliar do gestor, indicando pela denúncia e pelo acompanhamento da gestão as situações impróprias e que estão afetando à população.
- b) **Controle Primário:** sendo uma das componentes do controle primário, ou seja, aquele promovido pelo próprio gestor nos seus processos (BRAGA, 2010), a transparência permite se verificar o acesso ao fluxo de informações, evitando informações ocultas e tornando claras as ações governamentais desenvolvidas para os públicos de dentro e de fora da organização.
- c) **Credibilidade da gestão:** o titular do poder é o grande interessado pela credibilidade da gestão, pois é ele que colhe o ônus e o bônus de uma boa gestão (BRAGA, 2009). Assim, a transparência é para ele uma ferramenta de incremento dessa credibilidade junto a população, seus eleitores.
- d) **Atendimento aos normativos:** como apresentado nesse trabalho, a tendência dos normativos é exigir em todas as esferas a transparência, o que por si só já demanda do governante ações específicas e técnicas nesse sentido.



- e) **Melhoria do padrão dos serviços públicos:** o modelo de excelência da gestão pública já indica a transparência como um indutor do Controle Social e conseqüentemente, um promotor da eficácia e da eficiência do estado. Não se concebe serviços públicos de qualidade sem o acompanhamento da população e a visualização das informações envolvidas.
- f) **Prevenção à corrupção:** autores clássicos nesse assunto, como Klitgaard (1994), indicam que o monitoramento de possíveis atividades corruptas aumenta a probabilidade de tais atividades serem detectadas e punidas. Mas, esse monitoramento só se faz possível com uma certa dose de transparência na gestão.

A transparência segue um movimento ascendente na nossa sociedade, face ao período democrático reinante associado aos avanços da tecnologia, o que conduzirá naturalmente os movimentos sociais para exigirem do Estado, pelos meios que lhe são próprios, o atendimento de demandas por transparência e pelo acesso à informação, cabendo aos governos se precaver com seus mecanismos para atender as demandas postas.

## CONCLUSÃO

O assunto é extenso e ainda demanda discussões e aperfeiçoamentos na prática. Mas, o fato de se dispor de critérios objetivos para se estabelecer níveis de transparência, como processo de gestão, permite que a auditoria seja utilizada, como ferramenta de avaliação, controle e recomendação, sobre esses mesmos processos, na melhoria da gestão.

O artigo procurou, então, abordar de forma introdutória a questão da auditoria de transparência, como elemento da sociedade democrática, que demanda mecanismos de gestão que dêem conta da gradação desse processo de melhoria contínua da transparência.

A auditoria operacional se revela como instrumento adequado para essas análises, permitindo aos governos formarem uma opinião global sobre os seus mecanismos de transparência, atuando na correção dos processos de forma sistêmica.



Estudos futuros poderão conjugar as classificações existentes de transparência e os conceitos de auditoria governamental, fortalecendo os aspectos procedimentais dessa atuação, conduzindo a processos de manualização e treinamento de pessoal.

Por fim, cabe aos governos enfrentar o desafio da transparência, criando e adaptando ferramentas para a sua promoção e avaliação, pois em um contexto do Estado democrático de direito, a transparência é a chave de uma gestão pública de qualidade e do acesso da população aos direitos sociais.



## REFERÊNCIAS

BASILE, Juliano; LYRA, Paulo de Tarso. Acordo entre países criará metas para transparência. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, Caderno Especial. 12.04.2011.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle primário da gestão pública. Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2647, 30 set. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17502>>. Acesso em: 04.05.2011.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O lucro político, controle prévio e Hollywood**. Disponível em: <<http://www.transparenciacapixaba.org.br/artigo-detalle.aspx?verArtigo=O+LUCRO+POLITICO,++CONTROLE+PREVIO+E+HOLLYWOOD>>. 2009. Acesso em: 04.05.2011.

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências- Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 04.05.2011.

\_\_\_\_\_, Tribunal de Contas da União. Portaria –TCU nº 280 de 8.12.2010-**Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União**, Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_, Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG), 2010a.

\_\_\_\_\_, Instituto Rui Barbosa. **Normas de Auditoria Governamental-NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo**. 2010b.

CAPPELLI, Cláudia; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado; ARAÚJO, Renata Mendes. A importância de um modelo de estágios para avaliar transparência. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, nº 45- Setembro de 2010. Mensal.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e Controle Interno na Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

DARBISHIRE, Helen, **Proactive Transparency: The future of the right to information?**, Working Paper prepared for the World Bank, Access to Information Program. Washington, DC. 2009. Disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/Extgovacc/Resources/DarbishirePT.pdf>>. Acesso em 4.05.2011.



HAGE, Jorge. **O governo Lula e o combate a corrupção**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

KLITGAARD, Robert E. A corrupção sob controle. Tradução, Octávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

MADRID, Alicia García del Castilho Pérez. **Módulo III. 1- Fiscalização Operacional: Questões gerais e análise da eficácia**. Material de apoio do curso “Fiscalização do setor público, documentação em português- 2º Edição”, promovido pela Fundação CEDDET, Tribunal de Contas da Espanha e Tribunal de Contas da União. Madrid, 2008.

SAMPAIO, Inês Silvia Vitorino. Conceitos e modelos da comunicação. 2001. Disponível em : <<http://www.uff.br/mestcii/ines1.htm>>, Acesso em 4.05.2011.

SILVA, Maria Abádia da. Notas sobre as noções de tempo e as implicações na educação escolar. In: NASCIMENTO, Claudemiro Godoy do (Org.). **Versos e reversos da educação**: das políticas às pedagogias alternativas. Goiânia: Editora da PUC de Goiás, 2010. Cap. I, p. 13-30.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**-1º Ed.-São Paulo: Atlas, 2009.

TREVISAN, Antoninho Marmo; CHIZZOTTI, Antonio; IANHEZ, João Alberto; CHIZZOTTI, José; VERILLO, Josmar. O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.

WOLTON, Dominique. **Pensar a comunicação**. Tradução de Zélia Leal Adghirni. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.



---

**AUTORIA**

**Marcus Vinicius de Azevedo Braga** – O autor é Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU/PR).

Endereço eletrônico: [marcus.braga@cgu.gov.br](mailto:marcus.braga@cgu.gov.br)



# **EXERCÍCIO PLENO DA CIDADANIA: A TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL**

Mariana Delgado de Carvalho Silva



## EXERCÍCIO PLENO DA CIDADANIA: A TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL

Mariana Delgado de Carvalho Silva

### RESUMO

Neste artigo, abordar-se-á a transparência como importante instrumento para o exercício do controle social sobre as atividades do Estado, realizadas por delegação do poder do povo. Tratar-se-á, também, da democracia e dos espaços públicos de exercício do poder, permitindo afirmar que, quando se trata de negócios públicos, não são toleráveis poderes invisíveis, segundo terminologia adotada por Norberto Bobbio. Titular do poder, o povo deve buscar outros mecanismos de participação e controle além do voto, já que as ações decorrentes do voto ocorrem em outras instituições que envolvem mais do que a figura do eleito. Para o controle por parte do cidadão, é essencial que o próprio Estado forneça os meios e as informações necessárias. O artigo também se propõe a analisar o princípio constitucional da publicidade, o qual nos últimos anos recebeu ampliação decorrente do amadurecimento cada vez maior da democracia, a transparência. Consideram-se, outrossim, as iniciativas do Governo Federal sobre o tema, além das normatizações mais importante para o entedimento do tema. Merece destaque, também, o controle social, dentre as espécies tradicionais de controle sobre a atividade do Estado, tendo claro que ainda há muito que se avançar nesse tema, tendo em vista que o nível de transparência das instituições públicas e do controle e participação sobre a implementação de suas políticas é diretamente proporcional ao significado da democracia para a coletividade e para o Poder Público.



## **OBJETIVOS**

### **Objetivo Geral:**

Relacionar a transparência como importante instrumento para o exercício do controle social, a partir de uma perspectiva que considera o cidadão sujeito da elaboração, da execução e do acompanhamento das políticas públicas.

### **Objetivos Específicos:**

- a) Tratar da relação da democracia como elemento balizador da transparência, sob a constatação de que tudo o que é público deve ser tratado numa esfera pública;
- b) Abordar o princípio da publicidade e a transparência e como eles contribuem para o efetivo exercício do controle e da participação social sobre as atividades do Poder Público;
- c) Relatar algumas experiências do Governo Federal no que diz respeito ao incremento das medidas de transparência e de estímulo à participação e ao controle social na elaboração, na execução e no acompanhamento das políticas públicas;
- d) Apontar algumas das evoluções necessárias para o incremento da transparência e do controle social; e
- e) Tratar do controle e da participação social e da forma como contribuem para o fortalecimento da democracia, da cidadania e das instituições.



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	4
2 DEMOCRACIA ESPAÇO PÚBLICO DE EXERCÍCIO DO PODER.....	4
3 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA E O CASO BRASILEIRO.....	6
4 CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	13
5 CONCLUSÃO.....	17
6 REFERÊNCIAS.....	19



## 1 INTRODUÇÃO

A concepção moderna que se tem acerca da democracia pressupõe não apenas a representação política, mas também a participação do povo na condução e no controle das políticas públicas.

Além de se constituírem pressupostos da idéia de democracia, a participação e o controle exercido pelo cidadão, de quem emana todo o poder, funcionam como importante instrumento para elaboração, acompanhamento e execução de políticas públicas mais aderentes ao alcance do interesse público.

Nessa esteira, é imprescindível que o Estado forneça aos cidadãos as condições de participação e as informações públicas sem as quais o controle torna-se impossível.

Previsto no art. 37 da Constituição Federal, o princípio da publicidade dos atos da Administração Pública aparece como um dos principais instrumentos para que os cidadãos exerçam o poder de controle sobre as atividades do Estado.

É razoável afirmar que a simples publicação dos atos no Diário Oficial não encerra a efetividade do princípio, na medida em que esse veículo permite apenas que o mandamento constitucional seja atendido sob o aspecto formal. Entretanto, seu objetivo, que é o de levar a informação ao cidadão, não é atingido.

Quanto mais efetiva e ampla a publicidade dos atos e gastos do governo, maior a eficiência da máquina pública e menores os riscos de corrupção, tendo em vista o caráter inibidor que a transparência possui.

## 2 DEMOCRACIA E ESPAÇO PÚBLICO DE EXERCÍCIO DO PODER

A Constituição Federal, logo em seu art. 1º, parágrafo único, traz um dos principais pressupostos nos quais o exercício dos poderes públicos repousa: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O mesmo dispositivo traz em seu *caput* a definição de que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito.



Entende-se por Estado Democrático de Direito a organização política na qual todo e qualquer poder vem do povo, que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes, eleitos livre e periodicamente por voto direto e secreto garantido a todos os cidadãos. Ainda, é considerado democrático o Estado de Direito que assegura aos cidadãos o gozo de seus direitos políticos e sociais, além das garantias que decorrem desses.

Intimamente relacionado à própria democracia, o princípio republicano implica a opção de que a investidura no poder e o acesso aos cargos derivados da organização político-administrativa são franqueados a todos, em alternância de poder.

Há outros elementos que caracterizam a forma republicana, quais sejam a organização político administrativa garantidora dos direitos fundamentais e das liberdades civis e políticas, o reconhecimento de territórios autônomos baseados em diferenças regionais, legitimação do poder político conferida pelo povo e alternância e transitoriedade na ocupação de cargos, empregos ou funções públicas.<sup>1</sup>

Partindo-se dessas premissas, tem-se como certo que se o Estado é democrático e povo é o titular do poder cujo regime se dá sob a forma republicana, ao próprio povo assiste o direito de controlar e participar da condução do mandato.

Compartilhando esse entendimento, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, define legitimidade como a “submissão do poder estatal à percepção das necessidades e dos interesses do grupo nacional que lhe dá existência”.<sup>2</sup>

É sabido que o controle sobre o mandato é externado pelo voto periódico. Não obstante, também é preciso exercer o controle sobre as instituições das quais depende o desempenho do eleito.

A propósito, Manoel Gonçalves Ferreira Filho adverte que a democracia exige um nível de participação mais intenso do que o externado pelo voto:

“O voto é, sem dúvida, uma das manifestações da participação popular que reclama a Democracia. Essa participação, contudo, não pode ser resumida ao rito do voto, portanto não deve ser medida em termos de extensão do direito do voto e de elegibilidade. Tem ela outro parâmetro, seguramente mais significativo- a intensidade dessa participação.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva: 2007, p. 137-138.

<sup>2</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito de participação política. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 65.

<sup>3</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia possível. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 32.



Para tanto, é preciso que os negócios públicos sejam conduzidos numa esfera igualmente pública. Nesse sentido, vale a ponderação de Norberto Bobbio, segundo o qual:

“um dos lugares-comuns de todos os velhos e novos discursos sobre a democracia consiste em afirmar que ela é o governo do "poder visível". que pertença à "natureza da democracia" o fato de que "nada pode permanecer confinado no espaço do mistério" é uma frase que nos ocorre ler, com poucas variantes, todos os dias. com um aparente jogo de palavras pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público. (...) que todas as decisões e mais em geral os atos dos governantes devam ser conhecidas pelo povo soberano sempre foi considerado um dos eixos do regime democrático, definido como o governo direto do povo ou controlado pelo povo (e como poderia ser controlado se se mantivesse escondido?). mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico, com o nascimento do grande estado territorial moderno (...), e foi substituído pelo ideal da democracia representativa — já perfeitamente delineado, exatamente em polêmica com a democracia dos antigos, (...), o caráter público do poder, entendido como não secreto, como aberto ao "público", permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o estado constitucional do estado absoluto e, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público.”<sup>4</sup>

Visando a preservar a característica pública do exercício do poder, a Administração Pública deve fornecer os instrumentos por meio dos quais os cidadãos podem controlar as atividades dele decorrentes.

Para conferir efetividade a esse direito, Constituição Federal traz em seu art. 37 o princípio da publicidade a ser observado pelo Estado, no sentido de que a Administração Pública deve dar pleno conhecimento de seus atos aos cidadãos.

### **3 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA E O CASO BRASILEIRO**

Do princípio da publicidade deriva a obrigação de que todos os atos administrativos estejam abertos aos cidadãos, tendo em vista que só existem em razão do interesse de público. Os atos desses agentes públicos, legitimados pela sociedade para o exercício de suas funções, devem estar sempre expostos ao controle, o que só é possível com a externalização daqueles.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. o futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 96 e ss.

<sup>5</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva: 2007, p. 788.



Tal postulado tem tido seus limites ampliados em razão da consolidação da democracia. Sob o ponto de vista da concretização desse postulado, tem se entendido cada vez mais pela insuficiência da mera publicação dos atos administrativos em meios oficiais ou de o cidadão receber de órgãos públicos informações de seu interesse.

Acerca do princípio da publicidade, vale conferir as palavras de Norberto Bobbio:

“há alguns anos, num livro muito conhecido e discutido, habermas contou a história da transformação do estado moderno mostrando a gradual emergência daquela que ele chamou de "a esfera privada do público" ou, dito de outra forma, a relevância pública da esfera privada ou ainda da assim chamada opinião pública, que pretende discutir e criticar os atos do poder público e exige para isto, e não pode deixar de exigir, a publicidade dos debates, tanto dos debates propriamente políticos quanto dos judiciários. entende-se que a maior ou menor relevância da opinião pública entendida como opinião relativa aos atos públicos, isto é, aos atos próprios do poder público que é por excelência o poder exercido pelos supremos órgãos decisórios do estado, da "res publica", depende da maior ou menor oferta ao público, entendida esta exatamente como visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade e portanto controlabilidade dos atos de quem detém o supremo poder. a publicidade assim entendida é uma categoria tipicamente iluminista na medida em que representa bem um dos aspectos da batalha de quem se considera chamado a derrotar o reino das trevas: onde quer que tenha ampliado o próprio domínio, a metáfora da luz e do clareamento (daaufklarung ou doenlightment) ajusta-se bem à representação do contraste entre poder visível e poder invisível”.<sup>6</sup>

Decorrente daquele princípio, a transparência exige a disponibilidade desses atos em linguagem clara e meios acessíveis. Pode-se dizer, outrossim, que quanto mais efetiva e ampla a transparência dos atos e gastos do governo, maior é a eficiência da máquina pública e menores se tornam os riscos de corrupção, tendo em vista o caráter inibidor que a transparência possui.

A transparência também é elemento da sustentação da relação de confiança entre cidadão e Estado, essencial para manter a legitimidade conferida ao Governo, no exercício de suas funções.

Especialmente nos últimos anos, o Governo Federal tem impulsionado avanços nessa seara.

---

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. o futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 96 e ss.



Em 2004, foi criado o Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União, por meio do qual todos podem ter acesso às informações relativas aos gastos do Governo Federal relativamente a previsão e arrecadação de receitas, transferências voluntárias e gastos diretos, de forma simples e independentemente da utilização de senhas.

No mesmo ano, com a publicação da Portaria nº 3.746/2004, o Ministério da Justiça lançou seu Programa de Transparência, que tem por incumbência divulgar em site da Internet as informações relativas a atos e gastos da Pasta, de forma detalhada. Desde a sua criação, o site tem agregado diferentes espécies de dados, de forma que atualmente são disponibilizadas informações sobre:

- Execução orçamentária: informações sobre a execução orçamentária mensal de todos os órgãos do MJ, com valores disponíveis, indisponíveis, empenhados, liquidados e percentual de execução, seguindo duas formas distintas de exibição, de acordo com diferentes níveis de conhecimento do usuário;
- Contratos: nº do processo de contratação, objeto, nº do contrato, modalidade de licitação, valor, contratado, vigência, estágio de cumprimento, termo de contrato e eventuais termos aditivos;
- Banco de preços: relação dos valores unitários contratados pelo Ministério da Justiça. Em forma de tabela, e com a disponibilização dos contratos a que cada valor se refere, a relação propicia fácil consulta tanto de órgãos públicos, que realizam pesquisas para identificação de preços de mercado, como dos cidadãos, que podem analisar diretamente os valores pagos pelo Ministério nos bens e serviços que contrata, identificando eventuais distorções de valores;
- Empresas penalizadas: nesta seção, são divulgados os nomes das empresas que, por terem descumprido contrato com o MJ, foram penalizadas com suspensão temporária do direito de participação em licitação e impedimento de contratar com o Poder Público;
- Convênios: dados referentes a convênios, acordos de cooperação técnica e termos de parceria, sua vigência, número, número de processo, objeto, conveniente ou parceiro, valor, termo celebrado, plano de trabalho e eventuais aditivos;



- Convenientes inadimplentes: entes inadimplentes, por terem deixado de cumprir alguma das obrigações assumidas em convênio com o Ministério da Justiça;
- Cartão de pagamento: informações consolidadas acerca dos gastos do MJ com cartões corporativos;
- Passagens e diárias: as páginas divididas por Secretaria reúnem dados como nome do servidor (ou do colaborador eventual), cargo, destino da viagem, valor e categoria das passagens, valor e número das diárias recebidas e objetivo da viagem. No caso do DPF, DPRF e agentes penitenciários, a página exhibe informações consolidadas de valores e números de diárias e passagens pagas por período, a fim de não fragilizar a segurança dos servidores, bem como o resultado das ações policiais;
- Consultas públicas: divulgação das consultas à sociedade acerca de anteprojetos de lei ou pacotes de medidas promovidas pelas Secretarias do MJ;
- Procedimentos disciplinares: dados estatísticos mensais sobre sindicâncias e procedimentos administrativos disciplinares por órgão, número de punições (por tipo de reprimenda), de procedimentos, decisões revertidas, representações recebidas e procedimentos a instaurar;
- Recursos humanos: número e valores desembolsados com servidores com vínculo, sem vínculo, aposentados, pensionistas e cedidos;
- Resultados de programas: informações contidas no Sigplan (Sistema de informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual), que detalham as metas físicas e financeiras de cada programa previsto no orçamento do MJ;
- Decisões dos Conselhos vinculados ao MJ: traz as atas das reuniões do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública, do Conselho Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;



- Processos de Contas Anuais: relatórios de gestão, relatório e certificado de auditoria, parecer do órgão de controle interno e pronunciamento do Ministro;
- Registro de preços: consulta a atas de registro de preços do MJ, especificações dos produtos e propostas das empresas vencedoras;
- Licitação: licitações realizadas e em andamento, incluindo o edital, o número do processo, o objeto e respostas a questionamentos e impugnações em formato pdf.

A partir dessa experiência, juntamente com outras iniciativas como a do Ministério da Ciência e Tecnologia – que disponibilizava na rede mundial de computadores uma ferramenta de acompanhamento de seus empenhos -, foram criadas as páginas de transparência pública, em cumprimento ao Decreto nº 5.482/2005, que determinou a divulgação, na Internet, de informações relativas à execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta. A Portaria Interministerial nº 140/2006 detalhou a matéria, estabelecendo que tais órgãos e entidades deverão manter em seus portais eletrônicos página de “Transparência Pública”, que deve apresentar no mínimo informações sobre sua execução orçamentária e financeira, licitações, contratos, convênios e despesas com suas passagens e diárias.

Atualmente, todos os órgãos da Administração Pública Federal direta possuem páginas de transparência pública. Nas entidades da administração indireta as Páginas de Transparência estão sendo implementadas com sucesso.

Seguindo o mesmo eixo, o Decreto nº 5.481/2005 tornou obrigatória a divulgação dos relatórios de gestão, relatórios e certificados de auditoria, pareceres do órgão de controle interno e o pronunciamento do Ministro ou autoridade equivalente do órgão.

No mesmo ano, o Decreto nº 5.504 passou a considerar o pregão eletrônico a modalidade preferencial de licitação para todas as contratações de bens e serviços comuns com recursos da União, o que funciona como eficiente instrumento de transparência na medida em que torna claras e disponíveis todas as fases da compra pública, além de todos os aspectos envolvidos nas respectivas tomadas de decisão.



Já em 2007, criou-se o Portal dos Convênios, repositório de todo ciclo de transferências voluntárias da União, seja para Estados, Municípios ou para entidades privadas sem fins lucrativos, o que conferiu maior transparência aos critérios para a liberação de recursos, às ações que o Governo Federal apóia, além de trazer detalhes de toda a execução daqueles ajustes. A Portaria Interministerial n. 127, de 2008, veio para regulamentar os procedimentos de aceitação de propostas para convênios, termos de parceria e contratos de repasse, tudo por meio do sistema informatizado.

Dois anos mais tarde, a Lei Complementar n. 131 trouxe alterações à Lei de Responsabilidade Fiscal, determinando prazo para que os entes da federação cumpram uma série de medidas de transparência, sob pena de terem suspensa sua capacidade de receber transferências voluntárias:

“Art. 48. (...)”

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

Sob o enfoque do incremento da transparência, ainda são necessários avanços referentes à exposição de informações claras e consolidadas que revelem a relação entre os recursos despendidos e os resultados com eles alcançados.

É de indiscutível utilidade ao cidadão a informação referente, por exemplo, a uma determinada contratação. Hoje está disponível, em apenas alguns cliques, o edital que estabelece as regras e os critérios a serem observados na



licitação, a fase em que se encontra, eventuais impugnações, pedidos de esclarecimento, além das atas das sessões. A partir disso, pode-se monitorar a regularidade daquele certame.

Não obstante, é igualmente relevante ter conhecimento dos resultados diretos e indiretos atingidos com aquela contratação e o seu impacto para a política pública executada com o respectivo orçamento.

Dessa forma, poder-se-á exercer o controle sobre o ciclo completo da execução do recurso público, ao mesmo tempo em que se passa a reconhecer a relação estreita entre o emprego do dinheiro público e as melhorias e modificações empreendidas a partir dele. Em especial, o cidadão poderá conhecer e avaliar as mudanças que aquele determinado recurso implicou em seu cotidiano.

Além disso, tanto para as atividades dos órgãos públicos quanto para as políticas públicas definidas nas leis que disciplinam o planejamento orçamentário (e os programas e ações derivados daquelas), faz-se necessária a criação de indicadores de desempenho. Somente com o auxílio de tais ferramentas, o cidadão poderá medir a efetividade das ações de responsabilidade do Poder Público, de acordo com metas.

Para que tal objetivo seja alcançado, a formulação dos indicadores deve estar aderente, em qualidade, quantidade e forma que mais atendam ao cidadão, de forma detalhada ou consolidada, sistemizada e em linguagem clara e meios acessíveis.

A seguir, quadro sintético sobre as variadas espécies de informação de interesse dos diversos seguimentos da sociedade<sup>7</sup>:

USUÁRIO	INTERESSES (PRESUMÍVEIS)
Cidadãos, Contribuintes ou Eleitores	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando a escolha e a atuação de governantes que atendam aos seus anseios.
Fornecedores	Decisão de venda ao Estado, através do conhecimento da demanda e da capacidade de pagamento. Acompanhamento de licitações e de pagamentos pelos órgãos públicos.
Sindicatos	Negociar remunerações, condições de trabalho e benefícios de servidores públicos, de aposentados e pensionistas.

<sup>7</sup> PLATT NETO, Orion Augusto *apud* VIEIRA, Rejane Esther; PLATT NETO, Orion Augusto. **As práticas de transparência governamental sobre as contas públicas do Ministério Público de Santa Catarina**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2011. Disponível em [http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/arquivos\\_artigos/artigos/604/20101020184817.pdf](http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/arquivos_artigos/artigos/604/20101020184817.pdf) Acesso em 02.05.2011, p. 6.



USUÁRIO	INTERESSES (PRESUMÍVEIS)
Empresários	Decisão de continuidade, expansão ou retração dos negócios, considerando alterações da carga tributária e do incentivo à atividade econômica pelo governo.
Investidores (pessoas ou instituições)	Análise de risco quanto à compra de títulos da dívida pública, entre outras alternativas de investimentos afetadas pelo Estado.
ONGs, Associações, etc.	Acompanhar e fiscalizar a ação governamental, de acordo com suas finalidades e identificar áreas ou núcleos de cooperação ou suporte para as suas atividades.
Partidos Políticos	Embasar suas críticas e propostas governamentais (planos de governo), inclusive através da alocação dos recursos públicos.
Pesquisadores e Estudantes	Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre o Estado, sua gestão e as finanças públicas. Localizar oportunidades e ou concentração dos recursos potenciais ou reais destacados para a entidade.
Instituições de Crédito	Embasar suas decisões de concessão ou renegociação de crédito ao Estado.
Governos em outras esferas ou Poderes	Fiscalização do uso de recursos, decisão de auxílio técnico e financeiro, instituição ou alteração das normas vigentes.
Governos estrangeiros	Decisões sobre cooperação e auxílio financeiro, na forma de empréstimos ou doações (transferências).
Mídia (rádio, TV e Jornais)	Divulgação de notícias e de matérias investigativas.

A Internet tem contribuído em muito para o incremento da participação social e do controle sobre a execução de políticas públicas. Iniciou-se como política de governo na esfera Federal e foi sendo absorvida pelos Estados e Municípios, de forma que, hoje, pode-se considerar política de Estado. É um caminho sem volta.

Imprescindível, como já mencionado, é que o Estado não apenas forneça as informações necessárias ao exercício do controle pela sociedade quando solicitado, mas torne tais dados disponíveis, conferindo – pela transparência - efetividade ao princípio da publicidade.

#### **4 CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Como já vimos, sob a perspectiva de uma sociedade democrática, o controle sobre os atos de quem exerce o poder por delegação do povo é essencial e decorrente do princípio democrático.



É necessário destacar, brevemente, as diversas formas de controle sobre a atividade estatal, que envolve também o controle dos atos de instituições dos três poderes no exercício de atos administrativos.

Destacam-se alguns objetivos desse controle: 1) assegurar que a Administração pratica seus atos seguindo os padrões esperados e acordados de regularidade (Estado de Direito) e, quando estes não são observados, o erro ou irregularidade serão detectados; 2) possibilitar o atingimento do interesse público e da efetividade da política pública executada; 3) geração e gerenciamento de informações que visem à tomada de novas decisões.

Segundo a classificação sob o critério do agente controlador, o controle sobre os atos administrativos pode ser administrativo, legislativo ou judicial.

O controle administrativo é exercido pela a Administração Pública sobre seus próprios atos. Na administração direta, decorre do subprincípio da autotutela, a qual confere à Administração o poder-dever de analisar seus atos sob os aspectos da conveniência, oportunidade e legalidade. Na administração indireta, é exercido nos limites definidos em lei.

Já o controle legislativo é externado sob o enfoque financeiro, na fiscalização contábil, financeira, operacional, orçamentária e patrimonial e sob o enfoque político, por meio da previsão de competências para que esse poder integre fases de certos atos administrativos.

O controle judicial, por sua vez, é decorrente do mandamento constitucional de que não se excluirá do exame do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Consolidou-se o entendimento jurisprudencial no sentido de o Judiciário atuar apenas no controle da legalidade de atos administrativos.

Ainda sob a perspectiva do agente controlador, a evolução das relações entre Estado e sociedade permite incluir nessa classificação mais uma forma de controle, da qual, na verdade, decorrem todas as outras já citadas: o controle social.

A expressão tem sido empregada para definir a atuação da sociedade civil, organizada ou não, no controle sobre as atividades do Estado por meio de diversas vias de participação.



Dadas as diferenças estruturais entre os órgãos públicos que exercem o controle e a sociedade civil, é clara a necessidade de que o próprio Estado – e, em conjunto com a sociedade - crie cada vez mais instrumentos para que o controle social possa desempenhar seu papel democrático, além de contribuir para acréscimos qualitativos na atividade estatal, o que leva a uma lógica de compartilhamento de responsabilidades.

O controle social pode funcionar, outrossim, como instrumento de descentralização<sup>8</sup> e a conseqüente democratização do poder, pelo estímulo `a formação de conselhos e seu reconhecimento para auxiliar e subsidiar a elaboração de políticas públicas de interesse coletivo e seu acompanhamento.

O controle do Estado por parte da sociedade depende de institutos que permitam sua participação, desde que esses institutos sejam amplamente conhecidos. Ademais, é mandatório o estímulo do próprio Estado à participação do cidadão, por meio de ações de educação e apoio à organização da sociedade civil para que ela esteja apta a desempenhar o papel esperado.

Nesse contexto, a formação de uma cultura política em que o cidadão se sinta integrante da ação estatal é essencial para sua participação. Na medida em que a democracia amadurece, o cidadão assume a posição de sujeito das políticas públicas.

A partir daí, é necessário que o Estado crie mecanismos de respostas a essas demandas, incrementando a articulação entre seus próprios órgãos e entre esses órgãos e a sociedade, sob pena de quebra do princípio da confiança. É desafiador, portanto, aumentar o espectro dos participantes das decisões públicas sem, contudo, perder em eficiência. Contudo, os benefícios advindos da associação entre Estado e sociedade pelo interesse público permitem a conclusão de que esse é o melhor caminho, o que implica dizer que deve haver um esforço – conjunto – para considerar a participação e o controle social na elaboração, na execução e no acompanhamento das políticas públicas, com a maior eficiência possível.

---

<sup>8</sup> Sobre a descentralização, conferir Bobbio “ao lado e acima do tema da representação, a teoria do governo democrático desenvolveu um outro tema estreitamente ligado ao do poder visível: o tema da descentralização entendida como revalorização da relevância política da periferia com respeito ao centro.” In BOBBIO, Norberto. o futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 96 e ss.



Nos últimos anos, tem-se criado no país algumas importantes instâncias de participação e controle social sobre às políticas públicas, algumas das quais veremos a seguir:

- 1) Participação em conselhos deliberativos de políticas públicas;
- 2) Formação de conselhos populares ou comunitários;
- 3) Constituição de associações ou organizações não governamentais com perfil de estimular a elaboração de políticas públicas na sua área de atuação, e outras com objetivo de acompanhar sua implementação;
- 4) Criação de ouvidorias;
- 5) Realização de audiências e consultas públicas, além de conferências temáticas para a discussão de políticas públicas;
- 6) Projeto de lei de acesso à informação, que está em fase adiantada de discussão no Congresso Nacional;
- 7) Orçamento participativo.

Está prevista para o próximo ano a realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, organizada pela Controladoria-Geral da União, tendo por objetivos: 1 - debater e propor ações da sociedade civil no acompanhamento e controle da gestão pública e o fortalecimento da interação entre sociedade e governo; 2 - promover, incentivar e divulgar o debate e o desenvolvimento de novas ideias e conceitos sobre a participação social no acompanhamento e controle da gestão pública; 3 - propor mecanismos de transparência e acesso a informações e dados públicos a ser implementados pelos órgãos e entidades públicas e fomentar o uso dessas informações e dados pela sociedade; 4 - debater e propor mecanismos de sensibilização e mobilização da sociedade em prol da participação no acompanhamento e controle da gestão pública; 5 - discutir e propor ações de capacitação e qualificação da sociedade para o acompanhamento e controle da gestão pública, que utilizem, inclusive, ferramentas e tecnologias de informação; 6 - desenvolver e fortalecer redes de interação dos diversos atores da sociedade para o acompanhamento da gestão pública; e 7 - debater e propor medidas de prevenção e combate à corrupção que envolvam o trabalho de governos, empresas e sociedade civil.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Conf. em <[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)>. Acesso em 02.05.2011.



## 5 CONCLUSÃO

Neste trabalho, buscou-se explicitar as relações entre democracia, exercício da cidadania e transparência pública.

Abordou-se, primeiramente, as questões sobre democracia e princípio republicano, e como essas pressupõem o caráter público do exercício do poder público, porque derivado do povo, segundo mandamento constitucional.

Viu-se, também, que a participação e o controle do cidadão sobre as atividades desempenhadas pelo Estado são essenciais para a consolidação da democracia e que o próprio Estado deve fornecer as informações necessárias para que se exerça esse controle.

Adiante, tocou-se em aspectos referentes ao princípio da publicidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual a Administração Pública de que todos os atos administrativos estejam abertos aos cidadãos.

Especialmente nos últimos anos, o postulado teve seus limites ampliados, tendo sido inserido em seu núcleo a obrigação de a Administração não apenas publicar seus atos em veículos oficiais mas fornecer e disponibilizar dados em linguagem clara e meios acessíveis.

Constatou-se, outrossim, a evolução do tema no país, detalhando em especial algumas iniciativas do Governo Federal, ponto em que se trouxe a experiência do Ministério da Justiça.

Reconhece-se, entretanto, que ainda há avanços necessários para conferir mais efetividade à transparência, no que se refere aos dados que aliem o controle da execução orçamentária aos resultados alcançados com a política pública correspondente.

Em seguida, discorreu-se sobre a participação e o controle social, a partir das formas tradicionais de controle sobre a atividade estatal, concluindo-se que esse componente pressupõe enxergar as relações entre Estado e sociedade sob uma perspectiva de compartilhamento de responsabilidades.



Por fim, foram trazidos alguns novos mecanismos de participação e controle social, experimentados, principalmente, no Governo Federal.

É evidente que ainda há um longo caminho a se percorrer para que os cidadãos exerçam controle sobre os atos estatais e passem a ser sujeitos das políticas públicas. Também são necessários avanços quanto às informações disponibilizadas à coletividade. Entretanto, são claros os avanços obtidos nos últimos anos, frutos da consolidação da democracia.



## 6 REFERÊNCIAS

**LEGISLAÇÃO.** Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 02.05.2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Coletânea de legislação administrativa.** São Paulo: Revista do Tribunais, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível.** São Paulo: Saraiva, 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva: 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de participação política.** Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

PLATT NETO, Orion Augusto *apud* VIEIRA, Rejane Esther; PLATT NETO, Orion Augusto. **As práticas de transparência governamental sobre as contas públicas do Ministério Público de Santa Catarina.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2011. Disponível em: [http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/arquivos\\_artigos/artigos/604/20101020184817.pdf](http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/arquivos_artigos/artigos/604/20101020184817.pdf) Acesso em 02.05.2011.



---

**AUTORIA**

**Mariana Delgado de Carvalho Silva** – advogada, pós-graduada em Direito Constitucional, é coordenadora do Programa de Transparência do Ministério da Justiça desde dezembro de 2006.

Endereço eletrônico: [mariana.silva@mj.gov.br](mailto:mariana.silva@mj.gov.br).



## **O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA TRANSPARÊNCIA E A SUA RELAÇÃO COM O MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA**

Cesar Pereira Viana

### **RESUMO**

O artigo analisa a transparência como fator de promoção do controle social e melhoria da gestão nas organizações públicas, considerando o Modelo de Excelência em Gestão Pública na atual conjuntura política. Para tanto expõe o Programa Nacional da Gestão Pública – GesPública, instituído pelo Decreto 5.378/2005, fazendo correlação com a Constituição Federal de 1988 e as necessidades do cidadão, que devem ser atendidas. Ao descrever o GesPública, o Modelo e o princípio administrativo constitucional da Publicidade, o artigo se propõe a analisá-los sob a ótica da excelência em gestão e o impacto no cidadão. Conclui que o Programa tem consciência de que sempre restará muito o que fazer e, por isso, inova e aperfeiçoa seus instrumentos continuamente, contando com o apoio das entidades de classe e pessoas conhecedoras do sistema de gestão, proporcionando ao cidadão do Brasil de hoje exercer um controle social maior que quando promulgada a atual Constituição.



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE.....	4
3 O PROGRAMA NACIONAL DA GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO – GESPÚBLICA.....	7
4 O MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA.....	11
5 TRANSPARÊNCIA, MELHORIA DA GESTÃO E CONTROLE SOCIAL.....	18
6 CONCLUSÃO.....	20
7 REFERÊNCIAS.....	21



## 1 INTRODUÇÃO

O Governo Federal instituiu, pelo Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, que visa promover a melhoria gerencial das organizações públicas brasileiras por intermédio de ferramentas que se espelham no Modelo de Excelência em Gestão Pública, conhecido como MEGP.

Por ser eminentemente público brasileiro, em que pese sua origem ser de estudos e aplicações de entidades do exterior e da iniciativa privada, o alicerce do MEGP é a Constituição Federal, onde, em seu artigo 37, expõe os princípios da administração pública como sendo os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Este trabalho analisa a transparência, presente no princípio constitucional da publicidade, como forma de disseminar amplamente os atos da administração e, como consta no parágrafo 1º do referido artigo, “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ser de caráter educativo, informativo ou de orientação social”. O MEGP, mais ainda, explicita a aplicação deste princípio constitucional por intermédio dos instrumentos gerenciais do GesPública.

Considerando que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no atual governo tem como foco o cidadão, cujos resultados devem impactar sua vida em sociedade, o princípio da publicidade obriga às organizações públicas a buscarem na transparência dos seus atos a motivação para o atendimento efetivo das pessoas, com excelência em todos os processos.

A Ministra do Planejamento, Miriam Belchior, em seu discurso de posse em janeiro deste ano, disse que a Pasta deve inovar, incorporando uma nova função, a de facilitador das ações governamentais. Complementou expondo a necessidade de fortalecer os instrumentos de planejamento ora em uso, destacando a importância da prestação de serviços à sociedade com maior qualidade e rapidez.

Assim, este trabalho analisa a transparência como fator de promoção do controle social e melhoria da gestão nas organizações públicas, considerando o Modelo de Excelência em Gestão Pública na atual conjuntura política.



## **1.1. Objetivos**

### **1.1.1. Objetivo Geral**

Descrever a necessidade de transparência das ações do setor público como fator de melhoria da gestão em prol do cidadão.

### **1.1.2. Objetivos Específicos**

- a) Expor a publicidade, princípio constitucional da administração pública, realizando uma breve análise no campo da gestão;
- b) Descrever o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização – GesPública;
- c) Expor o Modelo de Excelência em Gestão Pública;
- d) Analisar o processo de melhoria da gestão e o seu impacto no cidadão; e
- e) Caracterizar a transparência como fator de promoção do controle social.

## **2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE**

Segundo o Documento de Referência (2009) do GesPública, no “Direito Constitucional, princípios são os valores ordenadores do sistema jurídico que possibilitam maior abertura e enraizamento de legitimidade, variando conforme o momento histórico, social e político de uma sociedade”. O iDicionário Aulete (<http://aulete.uol.com.br>, 29 de março de 2011) conceitua fundamento como “aquilo em que se baseia um pensamento, uma doutrina... É a causa, o motivo, a razão para algo acontecer”. Serão nestes sentidos que este trabalho utilizará os termos acima.

O artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alterado pela Emenda Constitucional nº 19 do mesmo ano, diz que "a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".

Após essas definições iniciais, faz-se necessário distinguir o que é Administração Pública. Assim, consta em Meirelles (1993):



Em sentido formal, a Administração Pública, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Em outras palavras e de forma simples e abrangente, os princípios constitucionais devem conter as diretrizes jurídicas estruturais do país, devendo a sociedade e o cidadão pautar-se por eles. Segundo o Documento de Referência (2009) a “Constituição, como texto legal supremo e fundamental de um Estado, pode aferir que os princípios configuram-se como norteadores fundamentais de todo o ordenamento jurídico do Estado. Eles advêm da escolha da sociedade, que, levando em consideração o momento social, político, histórico e econômico, determina quais serão as linhas orientadoras de sua conduta, quais são os valores que estão presentes em seu espírito social”.

Naturalmente, existem outros princípios que devem nortear a atuação da Administração Pública. No entanto, não são objeto de análise neste trabalho, que se limitará a expor o da publicidade, com foco na transparência.

## **2.1 Publicidade segundo a Constituição Federal**

Um dos cinco princípios constantes do caput artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da publicidade exige, dentro dos limites estabelecidos, a divulgação obrigatória dos atos da administração pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e monitoramento pelos órgãos estatais competentes e pelos cidadãos, permitindo efetivo controle social. Assim, o Poder Público, justamente por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que todos os que desejarem tenham, a qualquer hora, conhecimento do que os administradores estão realizando.

Segundo o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (2010), “ser transparente, dar publicidade aos dados e fatos ... é uma forma eficaz de indução ao controle social”.

A publicidade, como princípio constitucional de administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus



atos como, também, por propiciar conhecimento da conduta interna de seus agentes. Atinge os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas que são submetidas aos órgãos competentes.

Existem diversas formas para se dar publicidade aos atos da administração. Poderá se dar tanto por meio da publicação do ato, como por sua simples comunicação aos seus destinatários. Cabe, pois, à lei indicar, pois, em cada caso, a forma adequada de se dar a publicidade aos atos da Administração Pública. Normalmente, este dever é satisfeito por meio da publicação em órgão de imprensa oficial da administração, entendendo-se com isso não apenas os Diários ou Boletins Oficiais das entidades públicas, mas, também, os jornais particulares especificamente contratados para o desempenho dessa função, ou outras excepcionais formas substitutivas, nos termos das normas legais e administrativas locais.

No entanto, caso não exista norma em sentido contrário, os atos administrativos de efeitos internos à administração, desde que haja comunicação aos destinatários, não necessitam ser publicados para atender ao requisito de publicidade.

Assim, o dever de publicação recai exclusivamente sobre os atos administrativos que atingem a terceiros, ou seja, a atos externos. O essencial é que na publicação dos atos constem seu objeto e nome dos interessados, não bastando apenas o número do processo.

A Constituição Federal reza que o princípio da publicidade é mais amplo do que a simples publicação de atos. Segundo o artigo 5º da Constituição, todo cidadão tem o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral. Possui, ainda, o direito à obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal e, naturalmente, pelo artigo 37, o direito de acesso dos usuários a registros administrativos e atos de governo.

Os artigos 5º e 37, todavia, impõem limites ao princípio da publicidade. De acordo com a Carta Magna, este princípio jamais poderá vir a ser compreendido de modo a que propicie a violação da intimidade, da vida privada, da



honra e da imagem das pessoas, do sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional, ou com violação de sigilo tido como imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Vale frisar que a publicidade dos atos administrativos, nos termos do caput do artigo 37 da Constituição Federal, não pode se confundir com a divulgação ou propaganda dos atos e atividades do Poder Público pelos meios de comunicação de massa, também chamadas de "publicidade" pelo § 1.º deste mesmo artigo. Uma coisa é a publicidade jurídica necessária para o aperfeiçoamento dos atos. Outra bem diferente é a "publicidade" como propaganda dos atos de gestão administrativa e governamental. A primeira, como visto, é um dever constitucional sem o qual, em regra, os atos não serão dotados de existência jurídica. A segunda é mera faculdade da administração pública, a ser exercida apenas nos casos previstos na Constituição e dentro das expressas limitações constitucionais existentes.

O princípio constitucional da publicidade, que, como visto acima, guarda estreita relação com a transparência, foi contemplado pelo Governo Federal numa ação denominada Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização, como será exposto a seguir.

### **3 O PROGRAMA NACIONAL DA GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO – GESPÚBLICA**

Antes de expor a origem e os objetivos do GesPública, observa-se que há um forte indicativo de que para os próximos anos, o panorama político institucional brasileiro revele um quadro de grandes desafios para as organizações e para a sociedade. Fatores como novas exigências dos cidadãos que utilizam os serviços prestados pelas organizações públicas, antigos desequilíbrios de demandas da sociedade, globalização, aumento da competitividade, evolução tecnológica e disputa por recursos escassos têm exigido mudanças significativas no modo de gerir uma organização pública.

Dessa forma, o cenário prospectivo que se desenha aponta para uma completa revolução organizacional, na medida em que as organizações estão operando cada vez mais sob a forma de redes complexas, cooperativas, dinâmicas e abertas, viabilizadas pela complementaridade de suas atividades e pela comunhão



de valores e princípios. Estas redes, sustentadas crescentemente pela evolução das tecnologias de informação e telecomunicações, constituem verdadeiros ecossistemas nos quais seus integrantes, conscientes de sua interdependência, investem significativamente no desenvolvimento de relações mutuamente vantajosas.

O cidadão está cada vez mais consciente de seus direitos, percebendo que, quando se dirige a uma organização pública para ser atendido, ele deve receber um serviço de boa qualidade e acessível a todos os seus destinatários. As organizações públicas foram criadas para atendê-lo.

Em resposta a esse cenário, as organizações têm buscado, ao longo do tempo, a melhoria dos seus processos e resultados. Hoje, os empresários e dirigentes públicos contam com alguns modelos gerais e diversas ferramentas gerenciais, com o objetivo de tornarem-se cada vez mais competitivos e interconectados.

Vislumbrando esse contexto, o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização foi instituído no ano de 2005. Sua evolução histórica se traduz em cinco marcos abaixo apresentados e que o caracterizam.

- a) Em 1990 é criado o Sub Programa da Qualidade e Produtividade na Administração Pública;
- b) No ano de 1996 o Sub Programa citado transforma-se em Programa da Qualidade e Participação na Administração – QPAP;
- c) Em 2000, o Governo Federal lança o Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP;
- d) Já em 2005, por intermédio do Decreto nº 5.378 é criado o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; e
- e) Em 2009 o Presidente da República por meio de Decreto em 17 de março, institui o Ano Nacional da Gestão Pública.

Estes marcos representam incrementos importantes a partir da concepção inicial do Programa em 1990. Ao longo desses treze anos a missão do GesPública se aprimorou e consolidou, tornando-se marco de orientação para implementação de política pública da excelência em gestão. Sua missão é a de "promover a excelência em gestão pública, visando contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para a competitividade do País" e sua visão projeta que até



“2015, a excelência em gestão pública deverá ser um valor preservado pelas instituições públicas e requerido pelo cidadão”, consolidam seus macro objetivos.

O conceito de competitividade pode ser adotado do utilizado pelo World Economic Forum – WEF, 2008, como sendo “o conjunto de instituições, políticas e fatores que determinam o nível de produtividade do país”.

Fruto do seu aprimoramento contínuo, já em dezembro de 2009 o Comitê Gestor do GesPública, decidiu que o foco das ações do Programa deveria ser o cidadão e a sociedade. Ressaltou-se a oferta de serviços de qualidade, sendo mais desafiador para o Estado do que para as empresas, porque requer a superação de diferenças de prioridades entre as várias áreas e os vários níveis de governo, o que já vem sendo feito em projetos de espaços de serviços integrados ao cidadão. A competição entre áreas e níveis pelo reconhecimento do usuário final não pode ser mais importante do que a qualidade do serviço prestado. Isso evita o trabalho de obtenção de um serviço a que tem direito, fazendo com que o cidadão precise bater em inúmeras portas ou fornecer repetidas vezes informações de que a administração pública já dispõe.

Associado ao princípio constitucional da publicidade, é necessário que a transparência das ações governamentais seja explícita, sendo que o GesPública considera primordial e preciso que a sociedade se mobilize e cobre, de modo que o aperfeiçoamento da gestão pública seja item permanente da agenda política nacional. O Estado deve reforçar o foco em resultados e rever mecanismos e instrumentos de avaliação de desempenho institucional. Também deve desenvolver e implementar mecanismos que propiciem e facilitem a coordenação das ações intra e entre governos, de forma a diminuir as duplicidades e sobreposições e possibilitar a articulação de esforços e o uso coordenado de recursos.

Na premissa de que a estratégia é o norte das ações governamentais, a figura 1 abaixo demonstra como interagem nas organizações a sua capacidade de fazer, a eficiência, eficácia e efetividade, culminando na excelência gerencial, por meio do seu desempenho.



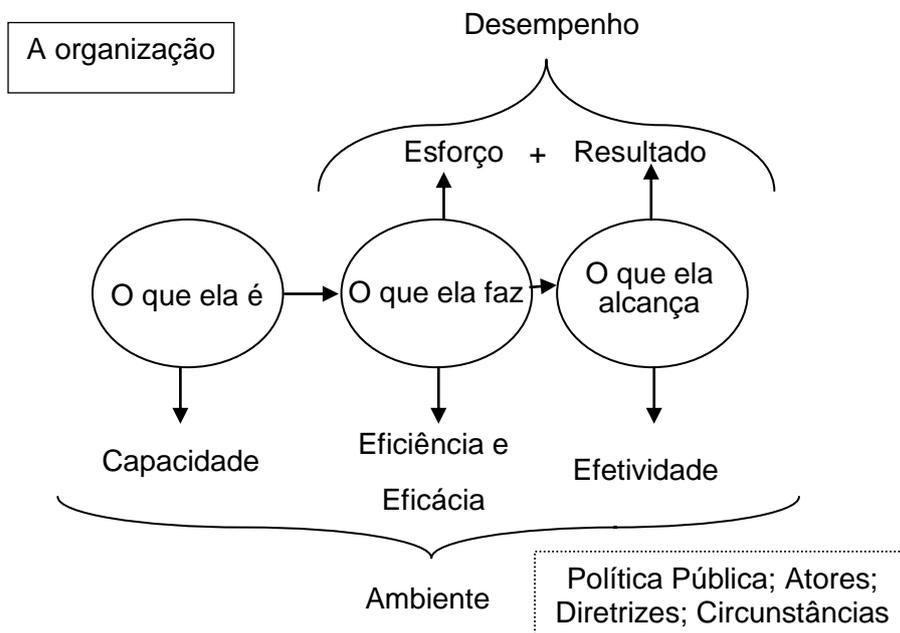


Figura 1 – A Organização e suas relações gerenciais  
Fonte GesPública 2009

Para isso, as ações do GesPública se desenvolvem, principalmente, no espaço em que a organização pública se relaciona diretamente com o cidadão na condição de executora da ação do Estado, como prestadora de serviços ou fornecedora de materiais.

O impacto da atuação do GesPública é evidenciado em cada organização pública que implementa práticas de gestão com resultados benéficos para o cidadão e para a competitividade sistêmica do País.

Nesse sentido, o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização é um poderoso instrumento de cidadania, conduzindo cidadãos e agentes públicos ao exercício prático de uma administração pública ética, participativa, descentralizada, promotora do controle social e orientada para resultados, entre outras ações gerenciais.

O GesPública é considerado uma política pública formulada para a gestão, alicerçada em um modelo de gestão singular que incorpora à dimensão técnica, própria da administração, a dimensão social, até então, restrita à dimensão política.



Segundo o Documento de Referência (2009), as principais características dessa política de gestão pública são:

- a) Ser essencialmente pública – O GesPública é uma política formulada a partir da premissa de que a gestão de órgãos e entidades públicos pode e deve ser excelente, pode e deve ser comparada com padrões internacionais de qualidade em gestão, mas não pode nem deve deixar de ser pública.
- b) A qualidade da gestão pública tem que ser orientada para o cidadão, e desenvolver-se dentro do espaço constitucional demarcado pelos princípios da impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência;
- c) Estar focada em resultados para o cidadão – Sair do serviço à burocracia e colocar a gestão pública a serviço do resultado dirigido ao cidadão tem sido o grande desafio do GesPública.
- d) Entenda-se por resultado para o setor público o atendimento total ou parcial das demandas da sociedade traduzidas pelos governos em políticas públicas. Neste sentido, a eficiência e a eficácia serão tão positivas quanto a capacidade que terão de produzir mais e melhores resultados para o cidadão, ou seja o impacto na melhoria da qualidade de vida e na geração do bem comum.
- e) Ser federativa – A base conceitual e os instrumentos do GesPública não estão limitados a um objeto específico a ser gerenciado, como a saúde, educação, previdência, saneamento, tributação, fiscalização etc. Aplicam-se a toda administração pública em todos os poderes e esferas de governo.

Desde a adoção dessa política na forma de um programa – o GesPública – sob a condução do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tornou-se imperioso a adoção de algumas ações no campo da gestão pública capazes de, num só tempo, promover a adesão de governos, órgãos e entidades ao Programa e de criar, na sociedade, valor para o setor público. Assim, após longo período de estudos, que ainda são continuados, estabeleceu-se um Modelo de Excelência em Gestão Pública, seguindo experiências internacionais com customização brasileira.

#### **4 O MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA**

Como visto, pesquisas ao longo do tempo conduziram a um Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP que estabelece orientação integrada e interdependente para gerir uma organização. Segundo o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (2010), o Modelo “considera que os vários elementos da organização e as partes interessadas devem interagir de forma harmônica e balanceada nas estratégias e resultados”.



Em 1997, o Governo Federal optou pelos Critérios de Excelência utilizados no Brasil e em diversos países, cujos fundamentos representam o “estado da arte” em gestão. A adoção, sem adaptação, dos modelos utilizados pelos prêmios e sistemas existentes mostrou-se inadequada para parte das organizações públicas, principalmente para aquelas integrantes da administração direta, em razão da natureza dessas organizações e da linguagem empresarial adotada por esses modelos.

O Governo Federal buscou, então, adequar os diversos modelos existentes, permitindo que os vários elementos de uma organização pudessem ser implementados e avaliados em conjunto, de forma interdependente e complementar. Assim, o atual Modelo de Excelência em Gestão Pública apresenta as seguintes características:

- a) É referencial para a gestão de organizações;
- b) Atualizado periodicamente por um Comitê Conceitual, com base em boas práticas de gestão de organizações públicas e privadas;
- c) Direcionado aos resultados com foco no cidadão e na sociedade;
- d) Promove o aprendizado organizacional;
- e) Enfatiza a integração dos setores, bem como o alinhamento sistêmico; e
- f) Permite diagnóstico objetivo, com a conseqüente medição do grau de maturidade da gestão.

Segundo do Documento de Referência (2009), o MEGP tem como a básica da administração pública ser excelente sem deixar de considerar as particularidades inerentes à sua natureza pública.

A adoção de um modelo de excelência específico para a gestão pública implica, portanto, no respeito aos princípios, conceitos e linguagem que caracterizam a natureza pública das organizações e que impactam na sua gestão. Não se trata de fazer concessões para a administração pública, mas sim de entender, respeitar e considerar os principais aspectos inerentes à natureza pública das organizações e que as diferenciam das organizações da iniciativa privada, sem prejuízo do entendimento de que a administração pública tem que ser excelente, eficiente, eficaz e efetiva.

O Modelo identificou diversas características inerentes aos atributos públicos das organizações governamentais que as diferenciam das organizações da iniciativa privada. Abaixo são listadas algumas, extraídas do Documento de Referência (2009), que merecem destaque por sua relevância:



- a) Enquanto as organizações do mercado são conduzidas pela autonomia da vontade privada, as organizações públicas são regidas pela supremacia do interesse público e pela obrigação da continuidade da prestação do serviço público;
- b) O controle social é requisito essencial para a administração pública contemporânea em regimes democráticos, o que implica em garantia de transparência de suas ações e atos e na institucionalização de canais de participação social, enquanto que as organizações privadas estão fortemente orientadas para a preservação e proteção dos interesses corporativos (dirigentes e acionistas);
- c) A administração pública não pode fazer acepção de pessoas, deve tratar a todos igualmente e com qualidade. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei. As organizações privadas se utilizam de estratégias de segmentação de “mercado”, estabelecendo diferenciais de tratamento para clientes preferenciais;
- d) As organizações privadas buscam o lucro financeiro e formas de garantir a sustentabilidade do negócio. A administração pública busca gerar valor para a sociedade e formas de garantir o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos de forma eficiente;
- e) A atividade pública é financiada com recursos públicos, oriundos de contribuições compulsórias de cidadãos e empresas, os quais devem ser direcionados para a prestação de serviços públicos e a produção do bem comum. A atividade privada é financiada com recursos de particulares que têm legítimos interesses capitalistas;
- f) A administração pública tem como destinatários de suas ações os cidadãos, sujeitos de direitos, e a sociedade, demandante da produção do bem comum e do desenvolvimento sustentável. A iniciativa privada tem como destinatários de suas ações os clientes atuais e os potenciais;
- g) O conceito de partes interessadas no âmbito da administração pública é ampliado em relação ao utilizado pela iniciativa privada, pois as decisões públicas devem considerar não apenas os interesses dos grupos mais diretamente afetados, como, também, o valor final agregado para a sociedade;
- h) A administração pública tem o poder de regular e gerar obrigações e deveres para a sociedade, assim, as suas decisões e ações normalmente geram efeitos em larga escala para a sociedade e em áreas sensíveis. O Estado é a única organização que, de forma legítima, detém este poder de constituir unilateralmente obrigações em relação a terceiros; e
- i) A administração pública só pode fazer o que a lei permite, enquanto que a iniciativa privada pode fazer tudo que não estiver proibido por lei. A legalidade fixa os parâmetros de controle da administração e do administrador para evitar desvios e contribui para explicitar o que são os fins da administração pública. Isto é, os fins não são da conveniência do administrador ou de conveniência de grupos de interesse.

Assim, e como não poderia deixar de ser, o MEGP foi alicerçado sobre os princípios constitucionais e possui, como pilares da boa gestão pública, treze fundamentos da excelência gerencial. Segundo o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (2010), o Modelo adota os seguintes fundamentos:

1. Pensamento sistêmico: Entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo, com foco na sociedade.



2. **Aprendizado Organizacional:** Busca contínua e alcance de novos patamares de conhecimento, individuais e coletivos, por meio da percepção, reflexão, avaliação e compartilhamento de informações e experiências.
3. **Cultura da Inovação:** Promoção de um ambiente favorável à criatividade, à experimentação e à implementação de novas ideias que possam gerar um diferencial para a atuação da organização.
4. **Liderança e constância de propósitos:** É exercida pela alta administração, entendida como o mais alto nível gerencial e assessoria da organização.
5. **Orientação por processos e informações:** Compreensão e segmentação do conjunto das atividades e processos da organização que agreguem valor para as partes interessadas, sendo que a tomada de decisões e a execução de ações devem ter como base a medição e análise do desempenho, levando-se em consideração as informações disponíveis.
6. **Visão de futuro:** Indica o rumo de uma organização e a constância de propósitos que a mantém nesse rumo.
7. **Geração de valor:** Alcance de resultados consistentes, assegurando o aumento de valor tangível e intangível de forma sustentada para todas as partes interessadas.
8. **Comprometimento com as pessoas:** Estabelecimento de relações com as pessoas, criando condições de melhoria da qualidade nas relações de trabalho, para que elas se realizem profissional e humanamente, maximizando seu desempenho por meio do comprometimento, de oportunidade para desenvolver competências e de empreender, com incentivo e reconhecimento.
9. **Foco no cidadão e na sociedade:** Direcionamento das ações públicas para atender, regular e continuamente, as necessidades dos cidadãos e da sociedade, na condição de sujeitos de direitos, beneficiários dos serviços públicos e destinatários da ação decorrente do poder de Estado exercido pelas organizações públicas.
10. **Desenvolvimento de parcerias:** desenvolvimento de atividades conjuntamente com outras organizações com objetivos específicos comuns, buscando o pleno uso das suas competências complementares para desenvolver sinergias.
11. **Responsabilidade social:** Atuação voltada para assegurar às pessoas a condição de cidadania com garantia de acesso aos bens e serviços essenciais ... preservação da biodiversidade e das ecossistemas naturais, potencializando a capacidade das gerações futuras de atender suas necessidades.
12. **Controle social:** Atuação que se define pela participação das partes interessadas no planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades da Administração Pública e na execução das políticas e dos programas públicos.
13. **Gestão participativa:** Estilo de gestão que determina uma atitude gerencial da alta administração que busque o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial diferenciado de cada um e harmonizando os interesses individuais e coletivos, a fim de conseguir a sinergia das equipes de trabalho.

O MEGP pressupõe que, quanto maior a descentralização de atividades de uma organização, melhor deve ser a capacidade de supervisão e coordenação gerencial. A atuação em rede complexa, em que interagem atores públicos, do terceiro setor e do mercado, requer competências de coordenação, de construção



de consensos e de atuação em parceria, para garantir o alinhamento das ações aos macro objetivos do governo e às políticas públicas setoriais, em um contexto de construção de um novo marco de cooperação federativa.

As mudanças exigidas no papel do Estado implicam requalificar o perfil de quem o opera. O servidor público do século XXI deve não só ser mais qualificado, como também ter, para além dos conhecimentos técnicos, as habilidades e atitudes necessárias à negociação e à articulação de interesses plurais no novo ambiente de governança pública democrática.

Baseado nas relações existentes entre os princípios constitucionais e os fundamentos da excelência gerencial acima expostos, foi construído o MEGP. Assim, de forma esquemática, a figura 2 demonstra a formação do Modelo.

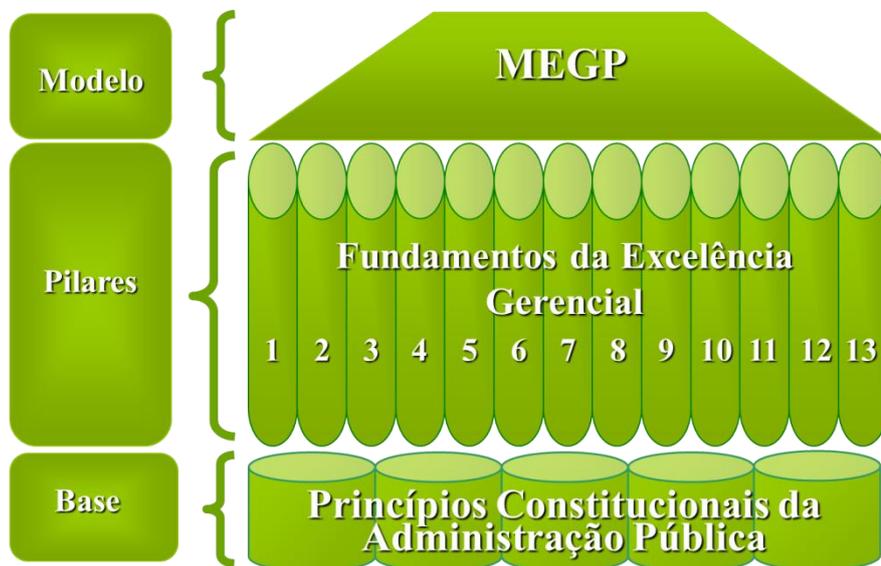


Figura 2: MEGP – Relações dos Princípios Constitucionais com a gestão contemporânea  
Fonte GesPública (2010)

Segundo o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (2010), o MEGP é constituído por um sistema de gestão composto de um conjunto de oito partes integradas e interatuantes que concorrem para o sucesso da organização no cumprimento de sua missão institucional. As oito partes são assim compostas: 1) Liderança, 2) Estratégias e Planos, 3) Cidadãos, 4) Sociedade, 5) Informação e Conhecimento, 6) Pessoas, 7) Processos e 8) Resultados. Como visto, estas partes decorrem dos princípios constitucionais e da gestão contemporânea, que lhe formam a base e os pilares. A figura esquemática a seguir representa o Modelo de Excelência da Gestão Pública.



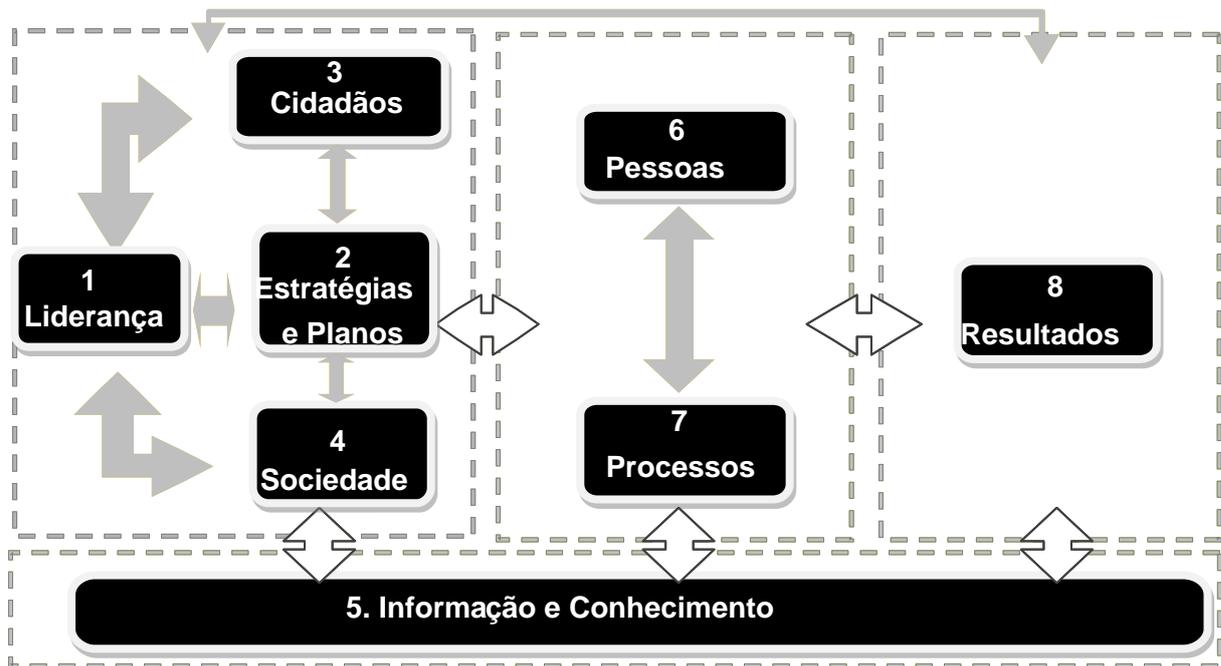


Figura 3: Representação do MEGP  
Fonte GesPública (2008)

O correto entendimento e aplicação do MEGP permite que as organizações caminhem na direção da constante transformação gerencial, por meio de melhorias dos seus processos e realizem avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras e com organizações do setor privado.

Desde o lançamento do Programa, mais tarde instituído pelo Decreto 5.378, o Modelo de Excelência em Gestão Pública tem passado por aperfeiçoamentos contínuos com o propósito de acompanhar o “estado da arte” da gestão preconizado pelos modelos de referência que lhe deram origem e de acompanhar também as mudanças havidas na administração pública brasileira. Ora, acompanhar o “estado da arte” da gestão garante a identidade do modelo com o pensamento contemporâneo sobre excelência em gestão. Acompanhar as mudanças na administração pública garante a identificação do modelo com a realidade das organizações públicas brasileiras. Acompanhar a realidade das organizações públicas brasileiras significa entender o que necessita o cidadão e a sociedade a quem as organizações servem.

A figura 3 acima representa graficamente o MEGP, e destaca a relação entre suas partes. Segundo o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (2010), o “primeiro bloco, composto por Liderança, Estratégias e Planos, Cidadãos e Sociedade, pode ser denominado de planejamento”. A liderança ativa e presente da alta administração, responsável por traduzir para a organização as necessidades dos cidadãos, possibilita a construção das ações da organização, dos serviços/produtos e dos processos, que devem ser “planejados, conforme os recursos disponíveis, para melhor atender esse conjunto de necessidades”.

Ainda segundo o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (2010), o “segundo bloco – Pessoas e Processos – representa a execução do planejamento”. É, portanto, aqui neste bloco que o planejamento, os objetivos e metas se transformam em ações e estas em resultados. “São as pessoas, capacitadas e motivadas, que operam esses processos e fazem com que cada um deles produza os resultados esperados”.

O Instrumento do GESPública destaca no terceiro bloco os Resultados, que “representa o controle, pois serve para acompanhar o atendimento à satisfação dos destinatários dos serviços e da ação do Estado, o orçamento e as finanças, a gestão das pessoas, a gestão de suprimento e das parcerias institucionais, bem como o desempenho dos serviços/produtos e dos processos organizacionais”.

Por fim, o “quarto bloco – Informações e Conhecimento – representa a ‘inteligência da organização’”. Todas as análises pertinentes à organização, sejam elas externas ou internas são processadas e avaliadas para que estejam de acordo com o objetivo estratégico da organização.

De acordo com o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (2010), a representação gráfica do MEGP

também apresenta o relacionamento existente entre os blocos (setas maiores) e entre as partes do Modelo (setas menores), evidenciando o enfoque sistêmico do modelo de gestão. Para efeito de avaliação da gestão pública, as oito partes do Modelo de Excelência em Gestão Pública foram transformadas em Critérios para Avaliação da Gestão Pública; a esses critérios foram incorporados referenciais de excelência (requisitos) a partir dos quais a organização pública pode implementar ciclos contínuos de avaliação e melhoria de sua gestão.



## 5 TRANSPARÊNCIA, MELHORIA DA GESTÃO E CONTROLE SOCIAL

Neste capítulo trataremos da interrelação entre a transparência, o processo de melhoria da gestão e o controle social à luz do MEGP. Vimos na figura 1 que o ambiente no qual a organização está inserido é impactado diretamente pelas políticas públicas, pelos diversos atores, pelas diretrizes estabelecidas, pelas circunstâncias. Que o seu desempenho é fruto do esforço organizacional e dos resultados apresentados. Por fim, que a sociedade e o cidadão esperam efetividade nos produtos do Governo, sejam eles serviços ou materiais públicos.

O Decreto 5.378, em seu artigo 2º, institui que

O GesPública deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem: I – eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal; II – promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; III – promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública; IV – assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e V – promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

Desta forma, o governo entendeu e assumiu a necessidade de buscar a excelência gerencial para que os serviços possam ser melhor produzidos e entregues, levando, como consequência, à melhor satisfação do cidadão e permitindo o controle social efetivo.

Segundo o Documento de Referência (2009) do GesPública, é possível fazer uma avaliação da eficácia do Programa, permitindo alcançar três objetivos básicos:

- a) Facilitar e ampliar o acesso da população aos serviços públicos;
- b) Estimular a participação dos cidadãos no monitoramento do setor público; e
- c) Promover a melhoria da qualidade do atendimento prestado pelo setor público.

Ao se adotar o MEGP e suas ferramentas gerenciais, as organizações públicas, sejam elas da administração direta ou indireta, possibilitam o acesso ao cidadão de informações sobre as ações governamentais. Isto porque o administrador deve cumprir com os princípios administrativos constitucionais e



porque os fundamentos da boa gestão assim o solicitam. O Modelo de Excelência em Gestão Pública, por ter como base o GesPública, alicerçado no Decreto 5.378, é permeado pelos preceitos legais sobre os quais se pauta, sendo um instrumento eficaz no caminho da excelência da função pública.

Vimos no capítulo 2 que transparência faz parte do princípio constitucional da Publicidade, quando permite ao cidadão exercer sua cidadania, por meio do controle social. A incorporação deste princípio ao Modelo permite que o dirigente maior da organização, ao utilizar o MEGP, construa o entendimento e a estruturação de seu próprio modelo de gestão mas que atenda diretamente ao cidadão, sendo por este monitorado e cobrado.

Pode-se inferir que o Modelo de Excelência em Gestão Pública permite que, indiferente dos governos, o sistema de gestão permaneça pelo uso continuado pelos gestores, possibilitando a boa execução das suas políticas públicas. Há de um sistema de gestão não pode ser estático. É preciso inovar, tendo por base a estratégia do governo, que considera os anseios da sociedade. Assim, independentemente dos governos, os gestores, que primam pela boa gestão, fazendo com que sejam cumpridas as políticas públicas, mantendo o foco no cidadão.

Nesse mister o gestor público ao adotar o MEGP, se dispõe à cumprir os fundamentos da excelência gerencial, que estão alicerçados pela Constituição Federal. Intrinsecamente o controle social desponta como poderosa ferramenta que auxilia o gestor na montagem das suas estratégias e planos, no mapeamento dos seus processos, na capacitação da sua força de trabalho.

Neste sentido, a transparência por parte das organizações públicas, o controle social exercido pelos cidadãos e o processo de melhoria da gestão por intermédio do MEGP são fatores fundamentais para que a competitividade, segundo o conceito do WEF, eleve o nível de produtividade do Brasil.



## 6 CONCLUSÃO

Este artigo associou as relações existentes entre o Modelo de Excelência em Gestão Pública e a transparência governamental, mostrando que estas relações se fortificam na medida em que os gestores públicos, cômnicos da importância dos seus cargos e funções para a competitividade do país, como também, conhecedores das políticas públicas, sejam elas regionalizadas ou nacionais, promovem o bem estar do cidadão que demanda o setor público.

O trabalho explicitou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização como política pública consistente e efetiva na construção do MEGP e de suas ferramentas correlatas.

Ainda, o legislador, ao inserir na Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, os princípios da administração pública, fortaleceu as relações da sociedade com o Estado, permitindo que o controle social se tornasse cada vez mais efetivo. O GesPública, por intermédio de suas ações e ferramentas incorporou estes princípios, assimilando-os aos da gerência de excelência, por intermédio de treze fundamentos gerenciais.

Foi exposto que a transparência não se limita a dar publicidade das ações externas do governo. Vai mais além, como preconizado nos artigos 5º e 37 da Constituição Federal.

No entanto, o Programa tem plena consciência de que sempre restará muito o que fazer e, por isso, inova e aperfeiçoa seus instrumentos continuamente, contando com o apoio das entidades de classe e pessoas conhecedoras do sistema de gestão.



## 7 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em 14 abril 2011.

BRASIL. **Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm)>. Acesso em 14 de abril de 2011.

BRASIL. **Documento de Referência 2008/2009**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2009.

BRASIL. **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2010.

**iDicionário Aulete**. Disponível em: <<http://aulete.uol.com.br>>. Acesso em 29 de março de 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 18° ed, São Paulo:Malheiros Editores, 1993.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report 2008-2009**, Geneva, Switzerland, 2008.



---

**AUTORIA**

**Cesar Pereira Viana** – Mestre pela Escola de Guerra Naval (1999); Oficial da Reserva da Marinha do Brasil; Formado em Administração de Sistemas pela Escola Naval (1983). Atualmente é Gerente do Prêmio Nacional da Gestão Pública na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Endereço Eletrônico: [cesar.viana@planejamento.gov.br](mailto:cesar.viana@planejamento.gov.br)

