

Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico 2

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

 **Atena**
Editora

Ano 2018

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

**Políticas Públicas no Brasil: Exploração e
Diagnóstico**
2

Atena Editora
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico 2 / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 2)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-061-2

DOI 10.22533/at.ed.612192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.
3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre,
Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A TRANSPARÊNCIA NOS BANCOS PÚBLICOS BRASILEIROS: AVANÇOS E DESAFIOS	
<i>Fabrizio Mencarini</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922011	
CAPÍTULO 2	16
AGENDA CURITIBA 2030: ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES PARA GARANTIR RESULTADOS EM AGENDAS DE LONGO PRAZO	
<i>Ana Cristina Wollmann Zornig Jayme</i>	
<i>Camila Barbosa Neves</i>	
<i>Fabiana Dias</i>	
<i>Rodrigo Tortoriello</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922012	
CAPÍTULO 3	33
COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS: A EXPERIÊNCIA DO COTEGEP NO ESTADO DO PARÁ	
<i>Vera Ruth de Carvalho Fidalgo</i>	
<i>Altair de Fátima Capela Sampaio</i>	
<i>Érica Noemi Lima Campos</i>	
<i>Ruy Martini Santos Filho</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922013	
CAPÍTULO 4	47
COOPERAÇÃO HORIZONTAL: A EXPERIÊNCIA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS	
<i>Selma Souza Pires</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922014	
CAPÍTULO 5	58
DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DE LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO: O CASO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	
<i>Marília Câmara de Assis</i>	
<i>Nara Falqueto Caliman</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922015	
CAPÍTULO 6	73
E-RECEBIMENTO SISTEMA DE RECEBIMENTO DE MATERIAIS DO AMAZONAS	
<i>Sander José Couto da Silva</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922016	
CAPÍTULO 7	91
FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO: A PARTICIPAÇÃO COMO PRERROGATIVA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE SOCIAL EM MINAS GERAIS	
<i>Grécia Mara Borges da Silva</i>	
<i>Elisa Borges Moreira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922017	

CAPÍTULO 8 107

O MODELO DE GESTÃO POR RESULTADOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA: A IMPORTÂNCIA DO CONTRATO DE RESULTADOS E DA REMUNERAÇÃO VARIÁVEL COMO FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA

Eduardo Vieira Scarpa
Jeovalter Correia Santos
Márcia de Souza Taveira

DOI 10.22533/at.ed.6121922018

CAPÍTULO 9 127

PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA: ANÁLISE DE AÇÕES E ATIVIDADES PARA AJUSTAR A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA COM O FLUXO FINANCEIRO ARRECADADO NO DISTRITO FEDERAL

Mateus Rodarte de Carvalho

DOI 10.22533/at.ed.6121922019

CAPÍTULO 10 143

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO ESTADO DO PARÁ

Íris Alves Miranda Negrão
Thiago Freitas Matos

DOI 10.22533/at.ed.61219220110

CAPÍTULO 11 160

TRANSPARÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENÚNCIA FISCAL: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DE DADOS ABERTOS

Otávio Albuquerque Ritter dos Santos
Luiz Cláudio Diogo Reis
Bruno Souza Pinho
Thiago Bezerra Vilar

DOI 10.22533/at.ed.61219220111

CAPÍTULO 12 178

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO GABINETE DE GOVERNANÇA E DA GESTÃO POR RESULTADOS NO MUNICÍPIO DE MACEIÓ

José Lages Júnior
Edjanne Ferreira Santos
Nathalia Fernanda Lopes Cuellar Peixoto

DOI 10.22533/at.ed.61219220112

SOBRE A ORGANIZADORA..... 194

A TRANSPARÊNCIA NOS BANCOS PÚBLICOS BRASILEIROS: AVANÇOS E DESAFIOS

Fabrizio Mencarini

Mestre em Administração Pública e Governo – Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e Bacharel em Gestão de Políticas Públicas – Universidade de São Paulo (USP\Each)

RESUMO: Bancos públicos são importante instrumento do governo federal na formulação e implementação de políticas públicas, pois por meio deles há notável capacidade para promoção de avanços sociais. Por isto, estas organizações despertam a atenção da sociedade interessada em conhecer as operações financeiras concretizadas por eles. A transparência destas organizações torna-se central no âmbito do movimento de prestação de contas do Estado para os cidadãos, no contexto de constantes mudanças das demandas da sociedade. Conceitos importantes de publicidade, prestação de contas, *accountability*, participação e controle social tornaram-se mais relevantes após a Constituição de 1988 com a necessidade de efetivação dos mecanismos democráticos. Por meio da pesquisa exploratória sobre o Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi possível identificar que a transparência é essencialmente voltada para o desempenho organizacional em detrimento de

gerar de cidadania, com agravante legal, a Lei do Sigilo Bancário.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência; Bancos Públicos; *Accountability*; Prestação de Contas; Publicidade; Lei de Acesso à Informação.

ABSTRACT: Public banks are an important instrument of the federal government in the formulation and implementation of public policies, since through them there is a notable capacity for promoting social advances. Therefore, these organizations attract the attention of the society interested in knowing the financial operations carried out by them. The transparency of these organizations becomes central in the scope of the State accountability movement for citizens, in the context of constant changes in society's demands. Important concepts of publicity, accountability, participation, and social control became more relevant after the 1988 Constitution with the need for effective democratic mechanisms. Through the exploratory research on the Bank of Brazil, Caixa Econômica Federal and the National Bank for Economic and Social Development it was possible to identify that transparency is essentially focused on organizational performance rather than generating citizenship, with legal aggravation, the Banking Secrecy Law.

KEYWORDS: Transparency; Public Banks; Accountability; Publicity; Law on Access to Information.

1 | INTRODUÇÃO

Cabe ao Estado, neste contexto de sociedade em constante mudança, lidar com problemas públicos cada vez mais complexos, em consequência dos avanços tecnológicos e das significativas mudanças na coesão social, oriundas, dentre outros motivos, do uso extensivo de tecnologia da informação.

Diante de novos desafios da gestão pública, o cumprimento da maior missão do Estado, gerar cidadania, ganha contornos diferenciados com a necessidade de reconquista da confiança da população, que precisa passar pela ação estatal baseada no *ethos* da administração pública.

Este artigo baseia-se na responsabilidade do poder público em proporcionar aos cidadãos a cidadania ativa, que segundo Benevides (1994), institui o cidadão não apenas como portador de direitos e deveres, mas como criador de direitos para abertura de novos espaços de participação política.

A sociedade necessita saber mais sobre as polêmicas que envolvem o tema de transparência dos bancos públicos, assunto muito comentado em diferentes canais de comunicação, por atuarem intensamente na implementação de políticas com repasse de expressivos recursos do Tesouro Nacional, mas pouco estudado nos espaços acadêmicos.

No cenário político nacional os bancos públicos possuem função relevante, para Mettenheim (2010, p. 144) eles permanecem no centro da política econômica bem como são importantes instrumentos para implementação de políticas sociais tais como, Bolsa Família e Cartão Cidadão.

A questão central deste artigo é de verificar como ocorre a prestação de contas para a sociedade no Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e analisar a transparência com base nas informações disponíveis para visualização em seus portais.

Considera-se neste artigo a contribuição de Vaz, Ribeiro e Matheus (S/D) de que ainda não são totalmente conhecidas, as consequências da nova possibilidade de se materializar a transparência no setor público, pois estes autores apontam que em dois campos a transparência é objeto de disputa: (i) nas práticas sociais; e, (ii) no seu próprio conceito.

Contextualizando a administração pública, de modo geral, temos que a busca por melhores desenhos institucionais e de prestação de serviço aos cidadãos, teve origem em meados da década de 80, época na qual foram concretizados muitos avanços na construção do Estado Democrático, resultando na Constituição Federal de 1988. Naquela época foram reforçados os princípios democráticos, em contraponto ao período anterior denominado ditadura militar (ABRUCIO, 2014).

Após à Constituição de 1988, inicia-se o processo de reivindicações para garantia dos direitos estabelecidos nela, gerando assim, uma miríade de desafios na administração pública, que aos poucos se adapta para garantia da cidadania e de

atendimento de novas demandas da sociedade.

A premissa deste artigo é que o aumento da divulgação das ações governamentais contribui para o fortalecimento da **democracia** e da **transparência**, conforme sejam disponibilizadas mais informações.

Na busca para a melhoria da relação entre o poder público e cidadãos, se torna de suma importância o aprofundamento da **democracia** para a evolução do Estado e da transparência, pois a democracia prevê a participação política de diferentes atores da sociedade, e, quanto mais atores envolvidos pressupõe-se mais democrática a ação pública.

A democracia é instituição das mais relevantes, pois seria difícil imaginar o Estado Social sem a participação política de diferentes atores da sociedade. Problematizando o que seria um ambiente democrático, Schmitter e Terry Lynn (1991)

(...) a democracia não consiste em um conjunto único de instituições, o ambiente é diverso, consequência de estruturas de Estado e políticas públicas distintas. A democracia é um sistema de governança no qual os governantes estão submetidos a *accountability* dos cidadãos.

Para Grau (1997, p. 216) a configuração do aparelho estatal na perspectiva do enfoque sociocêntrico, necessita do controle realizado por meio dos cidadãos, e na visão desta autora, um Estado para ser considerado inteligente, requer abertura necessária à adaptabilidade aos agentes sociais considerando novas condições sociais e econômicas.

Enfatizado por Grau (2006, p. 263) a “responsabilização” na administração pública tende a provocar certo constrangimento para aqueles que pretendem legitimar sua arbitrariedade ao exercer o poder, assim, este deve ser realmente legítimo e não apenas derivar de fontes legítimas.

O controle social da administração pública ganha relevância na medida em que depende fortemente da transparência do Estado. A *accountability* se refere ao controle e a fiscalização dos agentes públicos, tornando-os passíveis de serem responsabilizados pelo seu desempenho, mas esta é uma definição muito ampla.

Em estudo realizado sobre *accountability* por Cenevita e Farah (2007) foram demonstrados aspectos bem definidos deste conceito, que passou a ganhar uma nova roupagem com ênfase para o controle social que é uma forma de *accountability* vertical. Destaca-se, assim, a ampliação do espaço público para que os governos sejam controlados entre períodos eleitorais.

Para que ocorra controle social são necessários requisitos capazes de criar condições aos cidadãos, para que tenham possibilidade de avaliar as ações governamentais, neste sentido, enfatizam Cenevita e Farah (*ibid.*, p. 150-153) que mecanismos de controle de resultados não podem ser vistos simplesmente como ferramenta de gestão, deve-se ter estrutura de gestão voltada também para as necessidades do controle social.

Antes de aprofundar a discussão sobre transparência é necessário apresentar as implicações de conceitos relevantes dentro da temática deste artigo: a **publicidade**, a **prestação de contas** e a **governança**.

A **publicidade** segundo Kondo (*op.cit.*, p. 13, 14 e 16), requer procedimentos de gerenciamento mais transparentes adicionalmente a necessidade de publicidade das intenções governamentais nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Em relação ao conceito de **prestação de contas** de acordo com a OCDE (S/D, p. 257-258 e 279) se pressupõe hierarquia a partir dos servidores públicos, passando para seus superiores hierárquicos até a sociedade numa perspectiva mais ampla atendendo a compromissos éticos. Na perspectiva operacional as informações devem ser resumidas em relatórios com dados de relatórios anteriores para permitir a comparação entre períodos diferentes.

Para Angélico (2011, p. 25-26) a administração transparente “(...) deve preocupar-se não só com a disponibilização de informações, mas em disponibilizá-las de maneira tal que elas sejam úteis para a formulação de inferências mais precisas”, em outras palavras, todas as informações a serem disponibilizadas necessitam ser de fácil compreensão.

No contexto de evolução e aperfeiçoamento da transparência o relacionamento entre diferentes atores passa a ser central, sendo que nesta perspectiva o conceito de **governança** se torna ainda mais relevante.

Segundo Kondo (2002, p.11, 14 e 15) e Bertók, Caddy e Ruffner (2002, p. 55) a transparência é um dos principais enfoques da governança que necessita, para ser bem operacionalizada com informação disponível para todos os atores envolvidos, potencializando a participação na formulação de políticas públicas.

Há muito que a **transparência** ganhou relevância em nosso contexto democrático, de acordo com Levy (Kondo *et al*, 2002, p. 5):

Existe o reconhecimento de que o fortalecimento da transparência e o combate à corrupção no setor público - além de atenderem a um imperativo da democracia - repercutem decisiva e favoravelmente sobre o desenvolvimento econômico e constituem importantes elementos para o incremento da confiança nos governos.

A transparência segundo Avalos (2002, p. 233-234) é em essência “inestimável na busca de uma sociedade mais justa”, e também, representa único meio para se conquistar a confiança e apoio nas ações do governo.

É necessário que se tenha a possibilidade de contestação que requer condicionalidades, a principal, talvez, seja o grau de disponibilidade de informações ofertadas pelo poder público para que os cidadãos tenham oportunidade de julgar as ações estatais.

Para Meijer (2013) ainda há diferentes níveis de transparência comparando países e a qualidade de suas políticas governamentais, por isto, no entendimento deste autor ainda há muito que se debater sobre este assunto. A transparência é

elaborada em contexto complexo com envolvimento de atores variados em diferentes ambientes com diversos recursos de tecnologias disponíveis.

A transparência dos dados e informações produzidos ou guardados pela administração pública é central para o avanço da gestão pública, na medida em que o Estado se torna mais “acessível” em relação à sociedade, amplia-se a possibilidade da participação e do controle da administração pública por parte da sociedade (MENCARINI, *op.cit.*, p. 47).

A Constituição Federal de 1988, Incisos XIV e XXXIII, do artigo 5º, regulamentados pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, prevê o direito de todo cidadão em receber de órgãos públicos informações de seu interesse particular, de interesse coletivo ou geral ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A transparência da administração pública representa um dos grandes desafios para a gestão pública, pois para ser transparente é necessário elevado nível de maturidade administrativa e política (MENCARINI, *op.cit.*, p. 48).

O conceito de transparência não é novo e pode muito bem ser encontrado em sua essência em antigos textos de filosofia da história da humanidade. De outra forma, com advindo de novos mecanismos de comunicação, e como consequência deles, novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade, a transparência passou a ser notada de uma maneira não vista anteriormente, por exemplo, após o surgimento da *internet* os governos passaram a ter instrumento necessário para disponibilizar suas informações, porém estas mudanças trouxeram novas implicações, a principal delas, a dificuldade de se alcançar um conceito fechado de transparência que atenda diferentes anseios.

Organizações internacionais tem contribuído muito para a discussão da transparência e da construção de seu conceito. A *World Wide Web Consortium* (W3C) no âmbito da discussão de “governo aberto” e “dados abertos” entende que a publicação e disseminação de informações das ações do poder público a serem compartilhadas na *internet* devem ser disponibilizadas em formato bruto e aberto para serem reutilizadas em diferentes aplicações digitais disponíveis.

Verifica-se que o conceito de governo aberto é bastante ampliado, de acordo com a *Access Info Europe* o *Open Government Standards* engloba transparência, *accountability* e participação, sendo, portanto, o conceito da transparência parte do conceito de governo aberto.

Em material educativo voltado para o cidadão disponibilizado pela Controladoria Geral da União (2009, p. 27) a transparência é “(...) quando sabemos onde, como e por que o dinheiro está sendo gasto. É quando as coisas são feitas às claras, sem mistérios, como devem ser feitas”.

Relacionando a transparência pública com as necessidades do mercado temos com a contribuição de Heald (2006) *apud* Filgueiras (2011, p. 76) que a transparência não está restrita somente ao âmbito político, mas também nas regras de conduta

de mercado, nas quais a transparência reduz as incertezas dos investimentos nos negócios. Para ele a transparência deve representar regra de conduta de agentes públicos quando se trata de assuntos públicos com impacto nos negócios de mercado.

Aprofundando esta discussão verifica-se com Binnie (*op.cit.*, p. 41) que as necessidades de transparência em bancos privados podem variar dependendo dos agentes econômicos envolvidos, para ele a necessidade de transparência para o colaborador é diferente da necessidade de transparência para o acionista, ou seja, depende do interesse de cada um.

Na perspectiva de Stiglitz *apud* Filgueiras (*op.cit.*, p. 72) a transparência está diretamente relacionada a uma questão de assimetria, numa relação diretamente proporcional com transparência, uma vez que quanto menos assimetria tem-se mais transparência na relação entre cidadãos e o governo, e quanto mais informações são disponibilizadas aos cidadãos, estes terão maior oportunidade de avaliar as ações estatais.

Embora o conceito de transparência seja de fácil compreensão, ao se imaginar uma forma de implementá-lo para atender aos diferentes anseios e necessidades de diferentes atores da política pública, se percebe aos poucos a complexidade deste tema.

Estudos mais recentes realizados no Brasil apontam para a diversidade de possibilidades de conceituação da transparência. Nos estudos de Zuccolotto (2014) e Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) é enfatizado o trabalho de Heald sobre a revisão da literatura internacional dos conceitos e classificações da transparência, bem como de novas variações conceituais apresentadas em diferentes perspectivas, por exemplo, contábil, organizacional, midiática, contratos e licitações.

Em Mencarini (*op.cit.*) com o estudo exploratório sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) nos Bancos Públicos BB, CEF e BNDES, surge a mais recente descoberta sobre o conceito da transparência com a discussão de conceitos antagônicos presentes na LAI e na Lei do Sigilo Bancário.

Esta discussão somada aos diferentes interesses de grupos na transparência dos bancos públicos abriu caminho para a percepção da disputa sobre o conceito de transparência, e assim, foi possível afirmar que o conceito de transparência é um “conceito essencialmente contestado”, de modo não pode atender aos diversos interesses de diferentes grupos ao mesmo tempo, tal como presente na literatura de Gallie (1956) *apud* Mencarini (*op.cit.*) sobre o conceito de democracia, porém esta descoberta é assunto para outros estudos.

Retomando a discussão, o assunto Banco Público aliado ao tema da transparência, nota-se de maneira concreta este ambiente de diversos atores apresentado por Meijer, sendo possível verificar o envolvimento de governo, empresas privadas, militantes do tema, organizações da sociedade civil e cidadãos em geral, o que torna mais complexa a formulação da política.

De acordo com Lindblom (1959, p. 86) a formulação das políticas compreende

sucessivas ações para o alcance do objetivo, desta forma, o *policy-maker*, para ser considerado inteligente, deve trabalhar na política de forma incremental, dinâmica e crescente, sendo cada ação um passo relevante em direção ao que se deseja, e desta forma, evitar erros graves.

O conceito de incrementalismo é base da política de transparência, as legislações publicadas sobre esta temática explicam isto, sendo cada uma delas um passo importante ao objetivo desejado.

Como metodologia para a elaboração deste artigo foi utilizado levantamento do histórico institucional da transparência dos três bancos públicos BB, CEF e BNDES com base nos relatórios anuais disponibilizados por meio da *internet* para identificar como foi o processo de evolução da transparência ativa nas três organizações financeiras.

Entende-se a transparência ativa como o (SOUZA *et al.*, 2013) ato de disponibilizar as informações consideradas de acesso livre, no âmbito da responsabilidade dos agentes públicos, de acordo com a legislação vigente.

2 | A TRANSPARÊNCIA NO BANCO DO BRASIL, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Nesta seção serão apresentados os resultados da análise em perspectiva histórica e horizontal dos relatórios anuais do BB, CEF e BNDES disponíveis em seus respectivos endereços eletrônicos, com base nos estudos de Mencarini (2016 A).

Nos relatórios analisados dos bancos públicos estudados aqui considera-se estrutura mínima, as informações obrigatórias regulamentadas por legislações e ordenamentos de organismos internacionais, que impõem aos bancos uma série de normas a serem seguidas, assim como de bancos da iniciativa privada.

A CEF apresentou continuidade da estrutura básica, o mais importante de seus relatórios ao longo dos anos, demonstrando padrão no formato das informações, as alterações ocorreram somente em tópicos mais específicos e de menor relevância. Por outro lado, os relatórios anuais do BB e do BNDES tiveram maior grau de oscilação nas temáticas abordadas, por mais que tenham mantido certa linearidade nas suas estruturas mínimas.

A ausência de linearidade presente nos relatórios anuais denuncia a fragilidade na disponibilidade das informações apresentadas, pois prejudica a análise em perspectiva histórica, tornando os relatórios mais difíceis de serem compreendidos.

Nota-se, também, que a transparência foi abordada de forma direta nos relatórios anuais dos três bancos estudados, sempre que houve algum fato novo ao longo dos anos.

Banco do Brasil

Antigo no processo de implementação de transparência no âmbito da administração pública, por exemplo, com a criação de canais de comunicação direcionados ao público interno e externo, o BB deixa claro em seus relatórios anuais sua intenção de promover a cultura de transparência da organização.

O BB enfatizou toda a preparação necessária, de estrutura organizacional e de procedimentos de gestão voltados para melhoria da transparência aos acionistas minoritários com o objetivo de desenvolver a governança corporativa, para assim, poder aderir ao Novo Mercado.

Após a análise ficou nítida a intenção de vincular à imagem da organização por meio de sua política de governança corporativa, à cultura da iniciativa privada, com o objetivo de desvincular a organização das mazelas do burocratismo público.

Verificou-se que o BB alterou seu estatuto para incorporação de mecanismos de transparência necessários ao atendimento de demandas do Índice de Ações com Governança Corporativa Diferenciada da Bovespa, também relacionado ao Novo Mercado.

Demonstrando os avanços obtidos com a política de comunicação o BB disponibilizou relatório *Online* com a publicação de balanço social incluindo novas metodologias da *Global Reporting Initiative (GRI)* e da Associação Brasileira das Companhias Abertas (Abrasca).

Em sua trajetória, o BB destaca a ótima relação com analistas e com o Mercado de acionistas resultante da qualidade em sua divulgação de informações e da sua política de transparência.

Nota-se que no BB o conceito de público externo se refere diretamente aos *stakeholders* da organização, público voltado ao “negócio” do banco.

Conseqüentemente, e de maneira geral, a cultura de transparência do BB está moldada para o relacionamento do banco com público interessado com objetivo de realização de melhoria de resultados, com base no aperfeiçoamento de processos, reestruturação e segurança de informações.

Caixa Econômica Federal

Na análise dos relatórios anuais da CEF verifica-se a ênfase na implementação da cultura do *compliance*, base para a governança corporativa para assegurar a cultura normativa da organização e de fortalecer controles de processos internos.

Com boa classificação no índice *Ratings* - classificação de risco que pode se referir ao mecanismo de classificação de qualidade de crédito de uma empresa, ou uma operação estruturada - a CEF destaca seu bom desempenho na transparência da gestão, com notável qualidade de controles internos, bem como, das informações presentes em balanços financeiros.

Numa linha política de normatização é ressaltado o desenvolvimento do setor

de auditoria interna, de comunicação e de projeto de certificação, especialmente para adoção de normas internacionais de contabilidade, as da *International Financial Reporting Standard (IFRS)*.

Para a CEF há qualidade e tempestividade de informações de economia financeira, por meio de demonstrações de resultados financeiros e contábeis da organização.

Verifica-se a ênfase do aperfeiçoamento da transparência com base na disponibilidade de informações, mais especificamente sobre controle de relação de risco de Mercado, e também, em relação ao retorno de produtos disponibilizados pela CEF.

Por fim, dada sua característica de banco executor de inúmeras políticas sociais houve ênfase para o expressivo número de ligações recepcionadas por meio do telefone institucional após a implementação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) criado pela Lei de Acesso à Informação (LAI) Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

No BNDES diferente do BB e da CEF há mais ênfase sobre a necessidade de prestação de contas para a sociedade dos resultados das ações sociais realizadas, muito embora, assim como realizado nos outros bancos houve ênfase para mecanismos de transparência no âmbito da governança, com foco em grupos institucionalmente mais próximos das atividades do banco.

O banco destaca a implementação de projeto interno de melhoria da transparência, que foi desenvolvido para integrar áreas e proporcionar melhoria na qualidade das informações e produzir dados com mais agilidade.

Nesta linha de desenvolvimento organizacional foi implementada a reestruturação da página do banco na *internet* para torná-la mais acessível e amigável aos cidadãos. De acordo com o BNDES após inúmeras reivindicações da sociedade civil houve a criação do BNDES transparente.

Esta reestruturação foi baseada na melhoria de acesso à informação referente às linhas de financiamento oferecidas pelo banco em paralelo com palestras de divulgação de produtos do banco realizadas em diferentes regiões do Brasil. Verifica-se com estas ações que o foco principal foi a criação de mecanismos de relacionamento enfatizando público voltado ao “negócio” do banco.

O banco disponibiliza informações das operações realizadas junto à administração pública e em cumprimento aos ordenamentos presentes na “Lei do Sigilo Bancário” informações agregadas no caso de concretização de operações acima de 360 mil reais com empresas da iniciativa privada.

Houve destaque para a criação do SIC e de reordenamentos em atendimento às exigências presentes na LAI.

3 | AVANÇOS E DESAFIOS ACERCA DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA ADOTADA NOS BANCOS PÚBLICOS

Com base na discussão acima e no estudo de Mencarini (2016 B) foi possível verificar os principais avanços e desafios inerentes ao tema da transparência implementada nos Bancos Públicos analisados.

Antes mesmo da implementação da LAI nos bancos públicos houve avanços significativos no âmbito da transparência por meio da adesão aos regramentos internacionais fundamentais para organizações desta natureza.

Os três bancos BB, CEF e BNDES implementaram relatório *Global Reporting Initiative (GRI)* desenvolvido para empresas de diferentes segmentos cuja principal finalidade é oferecer modelos de relatórios de desempenho econômico, ambiental e social.

Este modelo de relatório está baseado na mensuração, divulgação e prestação de contas aos públicos interessados e atende aos objetivos de avaliação de desempenho mediante normatizações, ao seu desempenho e iniciativas voluntárias, também, de como as organizações influenciam e são influenciadas em iniciativas de desempenho sustentável, e, por fim, com o objetivo de proporcionar comparação de desempenho entre uma ou mais organizações ao longo do tempo.

A premissa deste modelo de relatório é de que a sustentabilidade de qualquer organização é de interesse dos públicos interessados e de seus trabalhadores assim como do governo, organizações sociais e dos cidadãos.

Interessante ressaltar que os regramentos de âmbito internacional foram implementados pelos bancos públicos até mesmo antes da LAI, nos casos das normas de padronização de disponibilização de informações financeiras por meio das normas brasileiras de princípios contábeis geralmente aceitos (Gaap BR) e para o caso de bancos de capital aberto das normas internacionais da *International Financial Reporting Standards (IFRS)*.

Ressalta-se na literatura estudada que no movimento de convergência para adesão das normas contábeis em âmbito internacional Missagia e Velter (2007) indicam que a adesão do Brasil às melhores práticas de contabilidade IFRS proporcionam melhoria da qualidade das informações e aumento da transparência nas organizações.

Os avanços da transparência nos bancos públicos estão em total convergência com os ideais apresentados por estes autores da área da contabilidade, cujo principal objetivo é de elevar a disponibilidade de informações, aumentando a transparência, sendo as informações com a maior confiabilidade possível e com a menor complexidade para facilitar a compreensão dos interessados.

Muitos foram os avanços identificados na trajetória histórica dos bancos públicos estudados, mesmo antes da LAI, com a implementação das normatizações internacionais e com a adesão da CEF ao Novo Mercado.

Estas iniciativas foram, essencialmente, realizadas por necessidade de

organizações atuantes no mercado financeiro, pois há rigorosas regulamentações exigidas aos bancos, principalmente, por acontecimentos históricos de graves crises financeiras que não puderam ser previstas por causa da ausência de informações e de monitoramento da contabilidade de organizações financeiras.

Os bancos necessitam de transparência para demonstração de credibilidade aos públicos com os quais se relacionam, por isto, desenvolveram suas políticas de transparência com base na lógica de mercado.

Com todos os avanços ocorridos na política de transparência dos bancos públicos ao longo de anos, foram poucas as mudanças destas organizações com a implementação da LAI, salvo com as determinações referentes à transparência ativa e implementação do SIC, portanto, houve a manutenção da trajetória de implementação da política.

Pode-se concluir que os bancos públicos mantiveram a estrutura de sua política de transparência voltada para a lógica de mercado, focada em seus públicos estratégicos, e principalmente, de interesse da organização para a melhoria de seus resultados organizacionais, excluindo informações das operações financeiras para o público geral “ferindo” em parte a essência da teoria da transparência.

Por outro lado, os bancos públicos não ignoraram sozinhos os preceitos fundamentais da administração pública, pois eles precisam seguir as normatizações vigentes, principalmente, a Lei do sigilo das operações de organizações financeiras, a Lei Complementar nº 105 de 10 de janeiro de 2001.

Nesta Lei conhecida como “Lei do Sigilo Bancário” tratam-se da mesma maneira bancos públicos e bancos privados, como se fossem organizações exatamente iguais. No conteúdo dela não houve menção sequer ao fato dos bancos públicos emprestarem recursos públicos em suas operações, diante disto, os bancos públicos não foram regulamentados de forma diferenciada.

Com base na análise do contexto histórico dos bancos públicos estudados neste artigo, nota-se consistência da política de transparência com experiência acumulada ao longo dos anos e notória evolução no quesito de disponibilização de informações.

Esta evolução se explica com a elevada capacidade de gestão dos bancos públicos, requerida para a realização de operações financeiras complexas que envolvem vultosos recursos.

Os bancos públicos evoluíram na política de transparência, mas por outro lado, ainda estão defasados em relação aos principais conceitos da administração pública citados neste artigo, principalmente, pela existência da Lei do Sigilo Bancário.

A Lei do sigilo das operações das organizações financeiras fere parcialmente o conceito da **publicidade**. Por mais que os bancos publiquem as linhas de crédito em que estão atuando, tornando clara a publicidade das intenções governamentais, demonstrando quais são os setores a serem beneficiados por meio dos produtos destas organizações, eles ferem, ainda que baseados na legislação vigente, o conceito da publicidade no momento da implementação da política pública.

O mesmo vale para o conceito de **prestação de contas** que ocorre de forma parcial, também, diante da Lei do Sigilo Bancário que impede a publicação da totalidade das informações sobre operações financeiras.

Em relação ao conceito de **accountability** a situação fica ainda mais grave, pois a ausência de informações relevantes reduz significativamente a possibilidade de controle dos cidadãos e a oportunidade de avaliação das políticas públicas. A Lei do Sigilo Bancário impede claramente a construção de uma estrutura de gestão voltada para as necessidades do controle social.

Verifica-se, também, que a redução do controle social resulta na implementação parcial do conceito de **governança**, muito embora a governança esteja fortemente estruturada nos bancos públicos sendo articulada entre os principais públicos interessados, a ausência da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas deixa de lado um dos principais atores, senão, o principal.

Por fim, muitos são os problemas na implementação da política de transparência dos bancos públicos, pois a transparência ativa dos dados e informações necessita ser completa e disponibilizada sem qualquer restrição. As ações da burocracia pública precisam ser transparentes e disponibilizadas ao escrutínio público.

4 | CONCLUSÃO

O Estado precisa se empenhar cada vez mais em empoderar os cidadãos, como criadores de direitos e de criar novos espaços de participação política, entretanto, os bancos públicos precisam melhorar neste quesito.

Os bancos públicos atuam habilmente com a cultura do *compliance*, em termos de adequações diante de novas legislações e normatizações sejam elas nacionais ou internacionais. Isto explica em grande medida a forte característica do incrementalismo de suas ações.

Com o intuito de atrair novos investidores em suas organizações, os bancos públicos analisados neste artigo demonstram, também, forte empenho no relacionamento com seus *stakeholders*.

Mesmo que os bancos públicos possuam elevada capacidade organizacional, no fornecimento de dados e informações para o cumprimento de suas funções organizacionais, e ainda, que muitas informações sejam disponibilizadas, a missão de implementação da cultura de transparência está incompleta.

Diante da essência da política de transparência verificada neste artigo, pode-se concluir que há descolamento da política de transparência implementada nos bancos públicos, se comparada com a sequência histórica de evolução da transparência no Brasil, pois seguiu o caminho típico de organizações do mercado financeiro.

Primeiro desafio a ser superado pelos bancos públicos é a necessidade de superação da prestação de contas parcial, uma vez que o problema da incompletude

na prestação de contas tende a ficar sempre mais evidente com a evolução incremental do tema da transparência ocorrida na administração pública, e também, a luz da evolução dos conceitos da sociologia, principalmente, no da *accountability*.

Segundo desafio é superar a cultura de transparência que é muito focada no *compliance* e na melhoria de resultados organizacionais, buscando alternativas diante da legislação vigente, para avançar na criação da cultura de transparência, que significa entender a atuação dos bancos públicos para além de instituições meramente financeiras.

Terceiro desafio é externo, mais precisamente, o limite do governo federal em regulamentar a política de transparência dos bancos públicos uma vez que a legislação vigente não destaca operações financeiras concretizadas com recursos públicos e sequer as considera.

Em suma, o acesso à informação dos bancos públicos é uma ação política, de poder, desta forma, a concretização da transparência nos bancos públicos em sua totalidade poderá ocorrer, talvez, somente com a separação da política da técnica, pois não é a posse da informação que traz o poder, mas o uso dela.

Por fim, o maior desafio a ser superado é o desenvolvimento da cultura de transparência com capacidade de geração de cidadania, que permita maior participação da sociedade, tendo em vista que há longo debate pela frente no campo da transparência, pois uma coisa é entender a importância da transparência, outra coisa é operacionalizar o conceito em campo de disputa, mas isto é assunto para novos estudos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública** [online]. 2007, vol.41, n.spe, pp. 67-86. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a *accountability* democrática no Brasil**. Dissertação, Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo (CMAPG), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/9905>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

AVALOS, B. O Sistema mexicano de avaliação para a transparência municipal - "*setramun*". In KONDO, S.; *et al.* **Transparência e Responsabilização no Setor Público**: fazendo acontecer. Brasília: MP, SEGES, 2002.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual**. 2000 a 2012. Disponível em: <https://www.bb.com.br/pbb/sustentabilidade/governanca-politicas-e-diretrizes/relatorio-anual#>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL. **Relatório Anual**, 1994 a 2013. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/relatorio-anual>>. Acesso em: 18 de Ago. 2018.

BENEVIDES, M. V. M. **Cidadania e democracia**. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, nº 33, São Paulo, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451994000200002&script=sci_arttext>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

BERTÓK, J.; CADDY, J.; RUFFNER, M. Fazendo acontecer: diretrizes de políticas voltadas à responsabilização e à transparência. *In*: KONDO, S.; *et al.* **Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer**. Brasília: MP, SEGES, 2002.

BINNIE, R. **Transparência dos Bancos**. Coleção Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper, São Paulo, Editora Almedina, 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório Anual**. 2002 a 2014. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>>. Acesso em: 11 de Nov. 2016.

CENEVITA, R.; FARAH, M. F. S. **O papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da administração pública**. *In*: Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil, Alvaro Martins Guedes e Francisco Fonseca (Orgs.), Editora Unesp, 2007, pp. 129-156.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Olho Vivo no Dinheiro Público: um guia para o cidadão garantir os seus direitos**, 2ª Edição, Brasília, maio de 2009.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova, São Paulo, 2011, pp. 65-94. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

GRAU, N. C. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Editora Revan, 1997.

KONDO, S., *et al.* **Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer**. Brasília: MP, SEGES, 2002.

LINDBLOM, C. E. **The Science of “Muddling Through”**. Published by: Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/973677>>. Acesso em: 23 Nov. 2014.

MEIJER, A. J. **Understanding the complex dynamics of transparency**. Public Administration Review - PAR, v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013.

MENCARINI, F. **Transparência nos Bancos Públicos Brasileiros: um estudo sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**. São Paulo, FGVSP, Fevereiro / 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/13602>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

. **O modelo de transparência adotado nos Bancos Públicos: análise dos relatórios anuais do Banco do Brasil (BB), da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**. IX Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília-DF, 2016 A. Disponível em: <consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-34-01.pdf>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

. **O desafio da transparência nos bancos públicos brasileiros**. II Congresso de Gestão e Políticas Públicas (CGPOP). Universidade Federal de São Paulo. São Paulo-Osasco, 2016 B.

METTENHEIM, K. E. V. **Para uma análise transdisciplinar dos bancos públicos federais na democracia brasileira**. *In*: JAYME, Frederico G. Jr.; CROCCO, Marco. (Org.). Bancos Públicos e Desenvolvimento. IPEA, Primeira Edição, Rio de Janeiro, 2010, pp. 105-150.

MISSAGIA, L. R.; VELTER, F. **Manual de Contabilidade**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2007.

SCHMITTER, P. C.; KARL, T. L. **What Democracy Is... and Is Not**. Journal of Democracy, Volume 2, Número 3, 1991, pp. 75-88. 230.

SOUZA, A. M.; OLIVEIRA, F. M.; SALVADOR, L. P.; ROMEIRO, R. A.; PORTA, R. H. **Guias da Série Transparência Pública**. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Gestão Pública. São Paulo, 2013, 1º Edição. Disponível em: <<http://gestaolai.sp.gov.br/guias>>. Acesso em: 05 Ago. 2016.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. **Dados Governamentais Abertos e seus Impactos sobre os Conceitos e Práticas de Transparência no Brasil**. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/viewFile/5111/3700>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

ZUCCOLOTTO, R. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**. São Paulo, Universidade de São Paulo, USP, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-17122014-183102/pt-br.php>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. **Transparência: reposicionando o debate**. Editora Científica. UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, Maio / 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p137>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

WORLD WIDE WEB CONSORTIUM - W3C. **Dados Abertos Governamentais**. Disponível em: <<http://www.w3c.br/divulgacao/pdf/dados-abertos-governamentais.pdf>>. Acesso em: 19 Ago. 2018.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-061-2

