

Transparência na administração pública

Gilberto Tristão

Considera-se transparência a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas.

Por sua vez, “A avaliação pode ser caracterizada, em linhas gerais, como uma atividade dedicada à produção e análise de informações relevantes e pertinentes, a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos”, conforme entendimento de THOENIG (2.000: 72).

A implementação de uma avaliação eficaz e efetiva depende da qualidade e volume das informações disseminadas. Eis porque é possível afirmar-se que há uma correlação direta entre transparência da administração pública e adoção da avaliação como instrumento de gestão democrática.

Neste trabalho serão discutidos os principais aspectos relacionados a promoção da transparência na administração pública mediante a implementação do Governo Eletrônico, do Balanço Social e da Accountability.

1. GOVERNO ELETRÔNICO

Segundo COELHO (2.001: 111-112), “No âmbito governamental verificamos que os processos de reforma e modernização da gestão pública estão enfrentando um novo desafio, qual seja, o de adaptarem-se à crescente difusão das inovações tecnológicas e à expansão de um novo paradigma produtivo associado ao estabelecimento da chamada sociedade do conhecimento.

Neste sentido, com o intuito de promover uma maior utilização das Tecnologias da Informação e de Comunicação (TIC), por parte das administrações públicas, diversos governos criaram programas para a implantação da Sociedade da Informação, onde por meio de um documento chamado Livro Verde, propõem diretrizes para a estruturação de infra-estruturas de comunicação, regulação, educação e universalização de acesso ao ambiente digital, bem como para o desenvolvimento de ações governamentais que também promovam o incremento da sua eficiência e da sua transparência, por meio do uso intensivo destas tecnologias”.

No moderno contexto de democratização das sociedades tem havido uma crescente mobilização no sentido de que os administradores públicos ampliem a transparência sobre as suas ações. Objetivando dar respostas concretas a essa demanda contemporânea, estão sendo introduzidas modificações operacionais nos governos, com uso intensivo da Tecnologia da Informação e da Internet. Esse conjunto de ações tem sido denominado de Governo Eletrônico.

O governo canadense é reconhecido como um dos grandes inovadores na prestação de serviços via Internet, não só por disponibilizar informações e serviços de forma integrada por meio de um portal (Website: <http://www.canada.gc.ca/>), mas por possibilitar o acesso a estas facilidades tanto em inglês como em francês e também por disponibilizá-los tanto por áreas temáticas (tributos, cultura, saúde, justiça etc.), como por grupos de interesse (povos indígenas, crianças, jovens, aposentados, imigrantes, portadores de deficiências e canadenses vivendo no exterior).

Relatório de abril de 2.001, intitulado Liderança em Governo Eletrônico, da consultora Accenture, avaliando 22 governos que buscam o aperfeiçoamento das suas soluções de governo eletrônico, apresenta Cingapura ocupando o segundo lugar em uma categoria que é classificada como “maturidade em e-gov” - um conceito que engloba definições como tipo,

nível e modo com que os serviços de divulgação de informações, de interação e de transações eletrônicas são prestados por estes mesmos governos.

No Brasil, mais de 4.000 sites governamentais na Internet, reunidos na Rede Governo, oferecem cerca de 700 diferentes tipos de serviços e prestam um volume considerável de informações ao cidadão. O Portal da Rede Governo (www.redegoverno.gov.br) é a entrada virtual para todas as páginas oficiais brasileiras disponibilizadas na Internet, eliminando a necessidade de anotar milhares de endereços públicos na rede mundial de computadores ou a necessidade do usuário entrar várias vezes nas páginas iniciais e menus de ministérios, fundações, agências ou autarquias.

Na Rede Governo, o acesso ao serviço e à informação governamental desejada é direto, e por seu meio o usuário pode obter certidões negativas, realizar pesquisas de situação fiscal, solicitar parcelamento e quitação de dívidas junto à Receita Federal, emitir pedidos de emissão de passaportes, consultar licitações, além de obter informações sobre concursos públicos, contratos, listas de fornecedores, atualização de dados cadastrais, cálculo do tempo para aposentadoria, lista de medicamentos genéricos, condições das estradas do país, consultas processuais, bibliotecas virtuais etc.

Entretanto, o Presidente da República ainda não satisfeito com os resultados da Rede Governo, mediante o Decreto nº 3.585, de 18 de outubro de 2.000, criou o Projeto Governo Eletrônico que estabelece 45 metas para fazer da Tecnologia da Informação uma importante ferramenta para a oferta de serviços de uso direto por parte dos cidadãos e divulgação de informações que atendam às diretrizes de transparência do Governo Federal. Essas metas e suas diretrizes serão implementadas pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico, criado no âmbito do Conselho de Governo, com o objetivo de articular as ações para a implantação da política. O Comitê é presidido pelo Ministro Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, Pedro Parente, e conta com o apoio técnico administrativo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação.

A principal meta é a “ampliação do acesso à Internet”, considerada o maior desafio do Governo Eletrônico. Ela considera que não basta estarem os serviços e informações disponíveis via Internet se o cidadão não tiver acesso ao meio ou se não estiver capacitado a acessá-la.

O ideal seria promover o acesso universal à Internet. Só que, para MEIRA JR. (2.001: 13), isso “implica no acesso amplo, irrestrito e de baixo custo à rede mundial de computadores. O grande desafio é que as disparidades e desigualdades hoje existentes são consideráveis, particularmente em países em desenvolvimento como o Brasil, onde os custos associados ao acesso à Internet a tornam inacessível para uma grande parte da população”.

O primeiro conjunto de medidas adotadas pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico objetiva combater a exclusão digital assegurando o acesso à Internet a todos os segmentos da população, por meio dos denominados Pontos Eletrônicos de Presença – PEPs, que estão sendo instalados nas diversas regiões do país em prefeituras, bibliotecas, museus, postos de saúde e outros locais de acesso público. O segundo conjunto de medidas enfrenta o analfabetismo digital. Num primeiro momento, os operadores de PEPs ficarão responsáveis pela orientação das pessoas no uso das facilidades oferecidas. Quando todas as escolas estiverem conectadas à rede, espera-se que a população fique mais familiarizada com a tecnologia e cada cidadão possa acessar sozinho os serviços oferecidos e as informações disponibilizadas pelo Governo.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão divulgou que parte dos recursos que serão investidos na implantação da infra-estrutura necessária ao Governo Eletrônico sairá do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). Formado

pela contribuição compulsória das empresas de telecomunicações, o FUST deverá arrecadar cerca de R\$ 1 bilhão em 2.002.

Afirma o deputado Aécio Neves (2.001: 27), Presidente da Câmara dos Deputados, que “A principal e inevitável meta do Brasil de hoje é o combate incessante às exclusões sociais, econômicas, de raça, credo ou políticas. Todas elas têm algo em comum: o excluído começa a perder a cidadania pela falta de acesso à informação”.

2. BALANÇO SOCIAL

Os autores chamam a atenção para duas posições opostas sobre a questão da responsabilidade social das empresas. De um lado, a visão clássica defendida pelo economista Milton Friedman, para quem a maximização dos lucros é a grande contribuição social que o empresário pode oferecer à sociedade. Para ele, o administrador, ao decidir gastar recursos da organização, deve ter em mente apenas o interesse dos acionistas, isto é, o retorno financeiro. Agindo assim, a empresa estaria gerando empregos e pagando impostos. Do outro lado, o posicionamento socio-econômico, para quem o administrador não pode restringir-se a gerar lucros, tendo que incluir entre suas preocupações o bem-estar de seus empregados e da comunidade.

SILVA (2.001: 9) pergunta: “Será que existe uma dicotomia entre preocupação social e lucratividade? Uma análise simplória comprovaria que sim, uma vez que as despesas da empresa aumentariam.

Contudo, os estudos preliminares têm demonstrado que o comportamento social pode afetar positivamente o desempenho da empresa. O gerenciamento de uma organização, sem levar em consideração a sociedade, pode levar a conseqüências desastrosas para o goodwill da empresa em razão da pressão exercida por governo, comunidade, organizações não governamentais e grupos civis, entre outros. Isso quando não influencia diretamente nas despesas da empresa, como aconteceu com a Texaco, que teve uma demanda judicial por discriminação racial de US\$ 176 milhões”.

Da mesma forma que a conduta antiética pode levar uma empresa a perder uma fatia de seu mercado, o comportamento ético pode contribuir para obtenção de excelência empresarial. Tomemos dois exemplos opostos. As ações da Nike caíram na bolsa depois que sua imagem ficou comprometida pelas denúncias de contratar empresas asiáticas que empregam mão-de-obra infantil. Já o McDonalds vem construindo uma imagem de empresa socialmente responsável na tentativa de conquistar a fidelidade dos consumidores para seus produtos e, com isso, aumentar suas vendas. Uma de suas promoções, o McDia Feliz, que é um Sábado em que todo o dinheiro obtido com a venda de Big Mac vai para tratamento de crianças com câncer, associa sua imagem a uma causa nobre.

Segundo pesquisa realizada no primeiro semestre de 2.000 pelo Instituto Ethos em parceria com o jornal Valor, 31% dos consumidores brasileiros compraram ou não produtos e serviços de empresas com base em suas avaliações sobre a prática, ou não, da responsabilidade social.

As empresas, públicas ou privadas, são agentes sociais no processo de desenvolvimento. No Brasil, muitas empresas realizam projetos socioculturais, nos mais diferentes campos: meio ambiente, educação, cinema, teatro, música, literatura, patrimônio nacional, artes plásticas, crianças de rua, entre outros.

Hoje, quem busca informações sobre uma entidade deseja saber não apenas se ela está em dia com suas obrigações legais e fiscais ou conhecer os registros de suas operações financeiras. Pretende, ainda, avaliar qual o seu papel social, descobrir como ela se relaciona com os clientes, empregados e fornecedores e como administra sua inserção em determinado ambiente. Por isso, a ciência contábil evoluiu, acrescentando informações e

conteúdo às demonstrações contábeis, que ampliam e aprofundam seu significado, além de continuar registrando o desempenho econômico-financeiro e operacional, assim como demonstrando a riqueza gerada pela atividade empresarial e sua distribuição entre os agentes de sua produção. Nosso entendimento é de que a informação social e a informação econômica devam ser divulgadas juntas.

Até a criação do Balanço Social, não havia um demonstrativo que prestasse contas da ação da entidade no que tange a seu desempenho e ao de seus colaboradores com relação ao meio ambiente e à comunidade. FREIRE (2.001: 69) e REBOUÇAS definem:

“O Balanço Social pode ser considerado como um demonstrativo técnico-gerencial que engloba um conjunto de informações sociais da empresa, permitindo que os agentes econômicos visualizem suas ações em programas sociais para os empregados (salários e benefícios), entidades de classe (associações, sindicatos), governo (impostos) e cidadania (parques, praças, meio ambiente etc.)”.

Nos Estados Unidos, na década de 60, o repúdio da população à guerra do Vietnã deu início a um movimento de boicote à aquisição de produtos, serviços e ações de empresas que de alguma forma estavam ligadas a esse conflito. A guerra do Vietnã provocou sério desgaste na imagem das empresas que dela se beneficiavam. Visando reagir às pressões da sociedade, que exigia nova postura ética, as empresas norte-americanas passaram a prestar contas de suas ações justificando seu objetivo social, com o intuito de melhorar a imagem com consumidores e acionistas.

Se as empresas norte-americanas foram as pioneiras na prestação de contas ao público, foi a França a primeira nação a tornar obrigatória a elaboração do Balanço Social das empresas.

Na França, a Lei n° 77.769, de julho de 1977, também conhecida como rapport Sudreau, exigiu a publicação do Balanço Social pelas entidades com mais de 300 empregados. Entretanto, o “Bilan Social” se limitou a demonstrar as condições de trabalho nas entidades.

O Balanço Social passou a ser adotado também em outros países da Europa, como Alemanha, Bélgica, Espanha, Holanda e Inglaterra.

Os primeiros formatos do Balanço Social em Portugal surgiram em novembro de 1985, por meio da Lei n° 141, que determinava a elaboração de um documento sobre o conjunto de informações em relação ao aspecto social das entidades. O Decreto-Lei n° 9, de 1992, alterou a redação da referida Lei, conferindo destaque maior às ações sociais da empresa destinadas à melhoria de vida da comunidade. No modelo de Balanço Social Português encontra-se cinco capítulos: emprego, custos com pessoal, higiene e segurança, formação profissional e proteção social complementar.

O Balanço Social possibilita separar as empresas que ainda se identificam com o capitalismo selvagem em busca apenas de lucro daquelas conscientes de sua responsabilidade para com a sociedade brasileira.

No Brasil, o Projeto de Lei n° 3.116/97, de autoria das deputadas Marta Suplicy, Maria da Conceição Tavares e Sandra Starling, prevê a obrigatoriedade da apresentação do Balanço Social pelas empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas permissionárias e concessionárias de serviços públicos, independentemente do número de empregados, e pelas empresas privadas com 100 ou mais empregados no ano anterior ao de sua elaboração.

O referido Projeto de Lei não recebeu apenas louvores. YOUNG (1997: 3) escrevia: “compelir as empresas brasileiras a publicar um Balanço Social é deixar de reconhecer que a iniciativa privada, obrigada pelo governo, já está contribuindo com uma série de ações das quais não vem recebendo a mínima satisfação. Assim, quem deve ser obrigado inicialmente

a publicar alguma coisa é o governo, detalhando a destinação dos bilhões de reais que obriga as empresas a recolher diariamente em todo o país, para ações supostamente sociais”. Refere-se ele, especificamente, às Contribuições Sociais exigidas das empresas pelo governo federal e que, por serem compulsórias, têm equivalência com os tributos.

Há outras propostas de adoção do Balanço Social no Brasil, como uma instrução da Comissão de Valores Mobiliários - CVM, instituição brasileira equivalente a Security Exchange Commission, que alcança as companhias de capital aberto sob sua fiscalização. Por sua vez, o projeto de reforma da Lei de Sociedades por Ações propõe a inclusão de informações de natureza social e produtividade na elaboração das demonstrações contábeis e da demonstração do valor adicionado.

Em nosso País, o primeiro Balanço Social foi elaborado, em 1984, pela Nitrofértil, empresa estatal situada no Estado da Bahia. E, dentre as diversas entidades que vêm divulgando seus balanços sociais, revelando informações relevantes sobre o que estão fazendo em benefício de seus empregados e da sociedade, encontram-se empresas do setor público, como o Banco do Brasil e a Petrobras.

Em 12 de fevereiro de 1999, o Banco do Brasil publicou o “Balanço Social de um Banco que tem compromisso com o Brasil”, do qual destacamos o seguinte trecho:

“Nenhuma instituição chega aos 190 anos sozinha. Quem faz esta empresa são todos os seus funcionários, clientes e acionistas, que, ao lado de milhares de brasileiros, consolidaram ao longo do tempo a parceria necessária para alcançar objetivos e cumprir tarefas fundamentais ao desenvolvimento do País. Consciente de sua responsabilidade social, o Banco do Brasil ultrapassa o limite das exigências legais para melhor atender às demandas da sociedade brasileira”. E o Balanço Social apresenta, ainda, indicadores sociais, acompanhados do relato sobre os 600 projetos financiados pela Fundação Banco do Brasil, bem como indicadores laborais, que abrangem os seguintes tópicos: força de trabalho, treinamento, saúde, assistência social e previdência privada, segurança e medicina do trabalho.

Do balanço social deverão constar informações sobre:

- a entidade: faturamento bruto, lucro operacional, folha de pagamento bruta e outras;
- as relações de trabalho dentro da empresa: dados sobre os empregados (quantidade, sexo, raça, escolaridade, faixa etária etc.), valor dos encargos sociais pagos, gastos com alimentação, educação e saúde do trabalhador, gastos com segurança no trabalho, previdência privada, número de mulheres em cargos de chefia e outras; e
- a entidade na condição de agente social: valor dos tributos pagos; investimentos destinados à comunidade feitos em cultura, esportes, educação, habitação, saúde pública, saneamento, assistência social, obras públicas, campanhas públicas e outras; e investimentos em meio ambiente, como reflorestamento e despoluição.

Em decorrência do desenvolvimento econômico e tecnológico cada vez mais aprimorados, para se tornarem mais competitivas, as empresas passaram a adotar estratégias bem definidas. Nesse contexto, o Balanço Social passou a ser visto como um importante instrumento de planejamento e marketing, por divulgar uma imagem positiva da empresa sobre sua atitude ética com as questões sociais, para os clientes, fornecedores investidores e governo.

O objetivo das empresas continua sendo o lucro, evidentemente. Por isso, CAPPELLIN (2.001: 63), lembra que “a filantropia se transformou numa poderosa vantagem competitiva, que acaba movimentando, por exemplo nos EUA mais de 11 bilhões de dólares, doados pelas empresas americanas a mais de 600.000 instituições sem fins lucrativos. Por

outro lado, para a Organização Internacional do Trabalho, é hoje possível verificar que as empresas têm maneiras distintas de perceber a responsabilidade social, sendo uma delas: fazer dessa um negócio”.

Durante encontro na Holanda, em setembro de 1998, o World Business Council for Sustainable Development apresentou a seguinte definição para responsabilidade social corporativa: “é o comprometimento permanente dos empresários em adotar um comportamento ético e contribuir para o desenvolvimento econômico, simultaneamente melhorando a qualidade de vida de seus empregados e suas famílias, da comunidade local e da sociedade como um todo”.

A adoção do Balanço Social permitiu refletir a atuação das entidades no campo social, tornando transparente o comportamento empresarial no que se refere à ética e à responsabilidade social. Ele permite separar as empresas que ainda se identificam com o capitalismo selvagem em busca apenas de lucro daquelas que, conscientes de sua responsabilidade para com a sociedade brasileira, desenvolvem e/ou apoiam e incentivam atividades culturais, esportivas, de lazer e de preservação do meio ambiente.

Infelizmente, ainda existem empresas que resistem até mesmo a divulgar suas informações contábeis. Em 1.995, a VASP, empresa aérea que é uma companhia aberta, deixou de cumprir a obrigação legal de enviar seus balanços trimestrais às bolsas e à Comissão de Valores Mobiliários. A Assessoria de Imprensa da VASP esclareceu que ela não divulgara e não divulgaria nenhum balancete trimestral em 1.995. Que tal fato não refletia nenhuma dificuldade em contabilizar valores, mas questões estratégicas. Perguntado ao assessor se tal atitude não poderia causar desconfiança quanto à saúde financeira da empresa respondeu: “Não nos interessa o que os outros pensam”. Com essa opinião sobre os cidadãos, os investidores e os demonstrativos contábeis, qual seria o comportamento da empresa em relação às ações sociais e o seu posicionamento com respeito ao balanço social?

Felizmente, o capitalismo encerra o milênio com uma consciência maior da importância da atuação das empresas no campo social e observa-se uma preocupação, cada vez maior, de que o lucro não ocorra à conta da saúde do trabalhador ou da poluição do meio ambiente.

TINOCO (2.001: 99) relata: “Cada vez mais a proteção ao meio ambiente vem tornando-se uma preocupação de muitas empresas, de formadores de opinião e de parcela significativa da população, em várias partes do mundo. Isso decorre do elevado nível de degradação do patrimônio natural da humanidade, à medida que o processo de globalização avança, levando as organizações a se adaptarem para que haja uma convivência equilibrada com o meio ambiente.

A Contabilidade, principal sistema de informação de uma organização, não pode, nos dias atuais, desconhecer essa realidade. Esse assunto, porém, por ser novo e complexo, implica uma série de dificuldades para os contadores, especialmente no que tange às apropriações com os gastos realizados ou a realizar, para estabelecer o equilíbrio ambiental”.

Na Europa, a preocupação com o meio-ambiente é bastante elevada. A sociedade Rhône-Poulenc, da França, desde 1988 divulga no relatório anual um índice ambiental relativo à poluição nos recursos hídricos.

Uma empresa que evidencia sua preocupação com a divulgação de informações relativas ao meio ambiente é a Stockholm Energi, da Suécia. No Relatório Anual de 1990 da empresa, verificou-se que esta instituiu uma política especial para o meio ambiente, explicitando que um dos principais objetivos seria que cada membro da empresa (diretores e trabalhadores) esteja imbuído de responsabilidade ambiental.

No Brasil, os últimos acidentes ambientais de grande proporção ocorridos com a Petrobrás, nos Estados do Rio de Janeiro e do Paraná, em 2.000 e 2.001, criaram uma preocupação nacional com a defesa do meio-ambiente.

Surge, então, nesse contexto, a proposta da elaboração e divulgação de um Balanço Ambiental, que tem sua origem no Balanço Social. O Ecobilan propõe-se a analisar os processos de produção, com a finalidade de torná-los menos poluentes. Aspecto muito importante dele seria o cálculo do Valor Adicionado Negativo, que tem como ponto central o cálculo do montante de gastos que as empresas deveriam realizar para restabelecer o meio ambiente que elas degradam. Como consequência dessa estimativa, as empresas devem, da mesma forma que contabilizam outros tipos de provisões, reconhecer a existência de uma nova provisão, que pode ser denominada de provisão ambiental.

Segundo as Nações Unidas (1.991), o primeiro passo a transpor consiste em separar as despesas ambientais de outras despesas e, objetivamente, mensurar o passivo ambiental das empresas. Essa individualização das despesas ambientais favorece a apresentação de quadros em termos financeiros dos balanços ambientais. No que se refere ao passivo ambiental, permite avaliar, de vez, os investimentos que poderão ser provisionados e alocados no Balanço Ambiental, bem como as provisões ambientais vinculadas ao Valor Adicionado Negativo.

Herbert de Souza (2.001:13), defensor das questões sociais e ambientais, afirmava: “há cada vez mais a necessidade de demonstrar à sociedade que não se progride sem a pureza do ar, a preservação das florestas e a dignidade da população”.

3. ACCOUNTABILITY

Ainda não se encontrou uma tradução adequada para o termo accountability, em face da complexidade de seu conceito.

MOSHER (1968: 7) entende que é sinônimo de responsabilidade objetiva, como um conceito oposto a responsabilidade subjetiva. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a accountability, sendo uma responsabilidade objetiva, “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho”.

CAMPOS (1.990: 33) parte da explicação de Mosher para destacar a idéia do caráter de obrigação embutida no conceito de accountability: “Se esta não é sentida subjetivamente (da pessoa perante si mesma) pelo detentor da função pública, deverá ser exigida de fora para dentro”.

BEHN (1.998: 39) mostra o sentido em que ocorreu a evolução: “Os sistemas tradicionais de accountability foram desenhados para estabelecer e reforçar a confiança pública na probidade de seu governo. Agora precisamos de um novo sistema de accountability que estabeleça e reforce a confiança pública no desempenho governamental”.

Acrescenta NEWCOMER (1.999: 7) que “A doutrina governamental ao longo das duas últimas décadas tem sido a de tornar o governo accountable pelo desempenho. Este conceito significa que o desempenho de programas e de políticas públicas serão medidos e que os funcionários, considerados responsáveis pelos resultados mensurados das ações governamentais, serão julgados segundo este critério”.

O ponto de vista estritamente instrumental da responsabilidade por parte da nova gerência pública - que se centra nos resultados - promoverá mecanismos de responsabilidade atentos aos objetivos da ação pública. Os mecanismos de responsabilidade correspondentes serão compatíveis com as idéias básicas da gerência de desempenho, que inclui a tarefa de estabelecer expectativas do desempenho, o registro da informação confiável a respeito do que foi alcançado, a necessidade de avaliar se as expectativas

prévias foram satisfeitas, e a necessidade de oferecer retroalimentação sobre o desempenho alcançado, mantendo a responsabilidade por meio de incentivos positivos ou de sanções negativas.

Para BEHN (1.998: 20), “por detrás do conceito tradicional de administração pública e de accountability está a suposição implícita de que uma organização é responsável por uma política - ou ao menos de que toda política é responsabilidade de uma organização. E de que, para cada componente de uma organização, há um indivíduo claramente encarregado; portanto, cada indivíduo deve sempre ter accountability:

- O secretário de Estado é responsável pela implementação da política educacional no Estado;
- O secretário municipal é responsável pela implementação da política educacional nas escolas municipais;
- O diretor da escola é responsável pela implementação da política educacional na escola;
- O professor é responsável pela implementação da política educacional na sala de aula.

O emprego da burocracia hierárquica na implementação da política torna a accountability individual bastante clara”.

Accountability representa, assim, a obrigação que as organizações e pessoas têm de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder.

A utilização de estruturas burocráticas para realização das responsabilidades do Estado impõe a proteção dos direitos do cidadão, resguardando-o de abusos de poder praticados pelo governo como um todo, ou por qualquer indivíduo investido em função pública.

Os mecanismos de controle burocrático estão limitados aos valores burocráticos tradicionais: eficiência, honestidade e observância das regras. Serão estes mecanismos suficientes para defender os direitos dos abusos de poder? Garantirão que o governo trabalhe para o povo? Segundo CAMPOS (1990: 34), “A economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade requerem atenção especial, mas há outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição dos benefícios; grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas”. Esses padrões da accountability governamental não são garantidos pelos controles burocráticos.

Outra questão relevante refere-se a avaliação do desempenho governamental. Consegue o governo, de modo isento, avaliar o desempenho de sua própria burocracia? A prática tem demonstrado que não, que o efetivo controle só irá acontecer se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos; não pelos cidadãos individualmente, mas pela cidadania organizada. Portanto, uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização e mobilização para defesa de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado.

Nesse sentido, uma opinião pública bem-informada é fundamental para o exercício do denominado controle social. Para tanto, a quantidade e a qualidade da informação fornecida aos cidadãos é essencial para que a accountability possa produzir os resultados esperados por uma sociedade democrática.

4. CONCLUSÃO

TINOCO (2.001: 13) entende que “O acesso à informação de boa qualidade é um pré-requisito para o exercício da cidadania, vale dizer, condição essencial para que os problemas socioeconômicos sejam debatidos e resolvidos no convívio democrático entre os grupos sociais”. Sem informação, o indivíduo exerce mal seus direitos, sobretudo o mais importante deles, que é o voto.

Segundo TAVARES (2.000: 40), “a informação passa a ser a principal munição para a vantagem estratégica”. O uso de informações privilegiadas tem beneficiado empresas e investidores. Recentemente, o Jornal do Brasil (2.002: A9) informou que o próprio presidente Bush está “sob suspeita de ter lucrado ao usar informações privilegiadas numa venda de ações da Harken Energy, empresa da qual era diretor em 1.990”.

IUDÍCIBUS (1.997: 20) comentou que “a função fundamental da Contabilidade tem permanecido inalterada desde seus primórdios. Sua finalidade é prover os usuários dos demonstrativos financeiros com informações que os ajudarão a tomar decisões”. No decorrer do tempo, todavia, tem havido alterações quanto às informações que os usuários têm requerido, bem como aos diversos tipos de usuários que têm usado a Contabilidade como apoio a suas decisões.

A informação contábil é útil a toda a sociedade, desde que seja relevante e confiável. Só que as fraudes nos balanços de grandes corporações americanas, a partir do início de 2.000, tornaram evidente que as demonstrações contábeis nem sempre são confiáveis. Escândalos sacudiram o mundo dos negócios nos Estados Unidos, desde a estrondosa falência da gigante do setor de comercialização de energia elétrica Enron Corporation, que admitiu ter divulgado lucros inflados em cerca de 600 milhões de dólares, às manipulações de bilhões de dólares no balanço do grupo de telecomunicações WorldCom. Responsável pela auditoria contábil da Enron e da WorldCom, a Arthur Andersen viu sua reputação virar pó depois das denúncias de fraudes nos balanços delas.

Os balanços suspeitos, no entanto, não se restringem aos Estados Unidos. A espanhola Telefónica – dona de operadoras de telefonia fixa e móvel no Brasil - anunciou dia 9 de julho de 2.002 a revisão de suas contas. Pelos padrões europeus, havia registrado lucro de US\$ 2,1 bilhões no ano passado. Todavia, seguindo as normas de contabilidade americanas, constatou um prejuízo de US\$ 7,1 bilhões.

As informações transmitidas nos Balanços das Sociedades Anônimas fornecem importantes subsídios para negociações de ações nas bolsas. Por exemplo, quem adquiriu 1.000 dólares em ações da WorldCom tem hoje apenas 5 dólares. Eis porque as informações contábeis são relevantes para os investidores mas, também, porque elas precisam ser fidedignas. Compreensivelmente, quando ocorrem fraudes nos Balanços Financeiros das corporações de capital aberto, os investidores ficam inseguros e a consequência não tarda sob a forma de quedas nas bolsas de valores, como ocorreu dia 10 de julho de 2.002, com o índice Dow Jones, da Bolsa de Nova Iorque, que caiu 3%. Segundo a Revista Veja (2.002: 89), em um único dia, os investidores viram evaporar 300 bilhões de dólares, o que representa quase a metade do PIB brasileiro.

No que se refere as informações contábeis da administração pública, o cidadão, ao analisar um demonstrativo da execução orçamentária do governo, poderá verificar se os recursos públicos foram corretamente aplicados para alcançar os fins a que haviam sido destinados. Afinal, o orçamento é mais que uma simples previsão da receita ou estimativa da despesa. Osborne (1994: 159 e 174) e Gaebler dizem que “A mais importante alavanca do governo é o orçamento. Os administradores públicos acabam descobrindo que precisam de um sistema orçamentário que financie os resultados, e não as necessidades de recursos. A maneira de se fazer isso é incorporar mecanismos de avaliação de resultados em um

sistema orçamentário orientado por missões”. E acrescentam: “Se os resultados não forem avaliados, não há como distinguir sucesso de insucesso. E quem não pode ver o sucesso não pode aprender com ele; assim como quem não pode reconhecer o fracasso, não pode corrigí-lo”.

Já vimos que o controle social é a fiscalização das ações do governo pela cidadania organizada. Entretanto, para que ele possa ser efetivo é indispensável uma opinião pública bem-informada. E, no mundo contemporâneo, os demonstrativos contábeis e os balanços sociais são as mais preciosas fontes de informações do cidadão.

BIBLIOGRAFIA

- BEHN (1.998), Robert D. O Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da Accountability Democrática. Brasília/Distrito Federal/Brasil, Revista do Serviço Público, Ano 49, n° 4, outubro-dezembro;
- CAMPOS (1.990), Anna Maria. Accountability: Quando Poderemos Traduzí-la para o Português? Rio de Janeiro/RJ/Brasil, Revista de Administração Pública, Ano 24, n° 2, fevereiro-abril;
- CAPPELLIN (2.001) e outros. Organizações Empresariais em Face da Responsabilidade Social das Empresas no Brasil. In: SILVA (2.001), César Augusto Tibúrcio e FREIRE, Fátima de Souza. Balanço Social: Teoria e Prática. São Paulo/SP/Brasil, Editora Atlas;
- COELHO (2.001), Espartaco Madureira. Governo Eletrônico e Seus Impactos na Estrutura e na Força de Trabalho das Organizações Públicas. Brasília/Distrito Federal/Brasil, Revista do Serviço Público, Ano 52, n° 2, abril-junho;
- FREIRE, Fátima de Souza e REBOUÇAS, Tereza Raquel da Silva. Uma Descrição Sucinta do Balanço Social Francês, Português, Belga e Brasileiro. In: SILVA (2.001), César Augusto Tibúrcio e FREIRE, Fátima de Souza. Balanço Social: Teoria e Prática. São Paulo/SP/Brasil, Editora Atlas;
- IUDÍCIBUS (1.997), Sérgio de. Teoria da Contabilidade. 5ª edição. São Paulo/SP/Brasil, Editora Atlas;
- JORNAL DO BRASIL (2.002). EUA Lutam para Restaurar Confiança. Rio de Janeiro/RJ/Brasil, Caderno Economia & Negócios, 10 de julho;
- MEIRA JR (2.001), Wagner; CAMPOS, Sérgio; e GUEDES, Dorgival. O Projeto do Computador Popular. Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil, Revista Informática Pública, Ano 3, n° 2, dezembro;
- MOSHER (1.968), Frederick. Democracy and The Public Service. New York, Oxford University;
- NAÇÕES UNIDAS (1.991). CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES. Questões relacionadas com la contabilidade y la presentación de informes a nível internacional. Nova Iorque;
- NEVES (2.001), Aécio. Democracia e Informação. Brasília/Distrito Federal/Brasil, Revista Tema, Ano XXV, n° 153, janeiro-fevereiro;
- NEWCOMER, Kathryn E. A Preparação dos Gerentes Públicos para o Século XXI. Brasília/Distrito Federal/Brasil, Revista do Serviço Público, Ano 50, n° 2, abril-junho;
- OSBORNE (1.994), David e GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo. Brasília/Distrito Federal/Brasil, MH Comunicação;
- SATO (1.997), Cláudio Seiji. Utilizando a Internet na Administração Pública. Brasília/Distrito Federal/Brasil, Escola Nacional de Administração Pública;
- SILVA (2.001), César Augusto Tibúrcio e FREIRE, Fátima de Souza. Balanço Social: Teoria e Prática. São Paulo/SP/Brasil, Editora Atlas;
- SOUZA (2.001), Herbert de. Empresa Pública e Cidadã. In: SILVA (2.001), César Augusto

- Tibúrcio e FREIRE, Fátima de Souza. Balanço Social: Teoria e Prática. São Paulo/SP/Brasil, Editora Atlas;
- TAVARES (2.000), Mauro Calixta. Gestão Estratégica. São Paulo/SP/Brasil, Editora Atlas;
- TINOCO (2.001), João Eduardo Prudêncio. Balanço Social: Uma Abordagem da Transparência e da Responsabilidade Pública das Organizações. São Paulo/SP/Brasil, Editora Atlas;
- THOENIG (2.000), Jean-Claude. A Avaliação como Conhecimento Utilizável para Reformas de Gestão Pública. Brasília/Distrito Federal/Brasil, Revista do Serviço Público, Ano 51, nº 2, abril-junho;
- VEJA (2.002). A Retórica de Bush Não Convence. São Paulo/SP/Brasil, Revista Veja, Ano 35, nº 28, edição 1.760, 17 de julho;
- YOUNG (1.977) Ricardo. A Obrigatoriedade do Balanço Social no Brasil. São Paulo/SP/Brasil, Folha de S. Paulo, 29 de março.

SÍNTESE BIOGRÁFICA

Gilberto Tristão

Cargos: —Professor do Departamento de Administração da Universidade de Brasília e
—Diretor-Presidente da Fundação de Estudos e Pesquisas em Administração

Cargos anteriores:

- Assessor do Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- Diretor da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados da Universidade de Brasília

Trabalhos apresentados ao CLAD:

- O Papel das Agências Executivas em uma nova concepção do Estado. III CLAD, Paper 286, Madrid 1998;
- A Flexibilização como Estratégia de Reforma: Avaliando a Experiência das Agências Executivas. IV CLAD, Paper 196, México 1999;
- O Modelo de Gestão Pública Empreendedora. IV CLAD, Paper 197, México 1999;
- O Papel das Fundações na Modernização das Universidades Federais. V CLAD, Paper 324, Santo Domingo, 2000;
- Redirecionamento Organizacional pela Adequação Estrutural. V CLAD, Paper 325, Santo Domingo, 2000;
- Gestão Financeira para Implementação de Planejamento Estratégico em Universidades Públicas. VI CLAD, Painel 053, Buenos Aires 2001.

Trabalhos recentes apresentados a outros eventos:

- A Integração Comercial Europa-América Latina através do Comércio Eletrônico. XXXV Asamblea Anual CLADEA. Barcelona/Espanha 2000;
- Padrões Tecnológicos na América Latina e suas Estratégias de Marketing para Mercados Globalizados. XXXV Asamblea Anual CLADEA. Barcelona 2000;
- Avaliação de Ações Governamentais. 52ª Reunião Anual da SBPC. Brasília 2000;
- Plano Plurianual 2000-2003: Revolucionando o Planejamento. 52ª Reunião Anual da SBPC. Brasília 2000;
- Avaliação das Exportações Brasileiras de Produtos Beneficiados pelo Sistema Geral de Preferências. 53ª Reunião Anual da SBPC. Salvador/Bahia 2001;
- A Reforma do Estado no Brasil: Novos Instrumentos de Flexibilização da Administração Pública. Congress of the Canadian Association for Latin American and Caribbean Studies. La Antigua Guatemala 2001.

Endereço: SQN 202, Bloco F, apartamento 304
70832-060 – Brasília / Distrito Federal / Brasil
Telefones: 55 61 3269260 ou 55 61 3493341 (Fax)
E-mail : tristao @ fepad.org.br