

Ana Paola de Moraes Amorim Valente

Acesso à informação governamental:
Estudo exploratório do papel do Siafi na publicidade da
execução do Orçamento Geral da União.

Belo Horizonte

Escola da Ciência da Informação da UFMG

2002

Ana Paola de Moraes Amorim Valente

Acesso à informação governamental:

Estudo exploratório do papel do Siafi na publicidade da execução do Orçamento Geral da União.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Escola da Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação.

Área de concentração: Informação e Sociedade.

Orientadora: professora Lígia Maria Moreira Dumont

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte

Escola da Ciência da Informação da UFMG

2002

Para
Paulo, Alice e Marco

Agradecimentos

“A colheita é coletiva, mas o capinar é sozinho”, dizia o sábio compadre Quelemém, amigo do jagunço Riobaldo (não menos conhecedor da vida e da alma dos homens), personagens da história da vida das veredas do Grande Sertão, de João Guimarães Rosa. Compadre Quelemém dizia isso para lembrar ao seu velho amigo que não há como dirigir a cabeça dos homens, morada de tantas e diferentes sentenças.

Mas não há como deixar de lado as outras leituras que o conselho do velho Quelemém traz à memória, subverter as ordens do ditado e fazê-lo ganhar outros ensinamentos. O trabalho acadêmico sempre remete ao paradoxo de um trabalho solitário mas que depende do coletivo. Aqui, o capinar é sozinho, mas a plantação e a colheita têm de ser compartilhadas ou então capinamos em terra seca.

Felizmente, tive a sorte de capinar em terra muito fértil e muita gente ajudou a fertilizar o terreno e a tornar mais fácil o trabalho. As ajudas foram variadas: desde quem indicou caminhos e momentos certos da capina, até quem veio trazer água para beber e para irrigar a terra. São muitas as pessoas a quem devo agradecer. Só não dá para esquecer o significado original do conselho de Quelemém, porque, no final, a boa vontade é deles; a responsabilidade das escolhas, minha.

À professora **Lígia Maria Moreira Dumont**, pela tranqüilidade com que conduziu os trabalhos, oferecendo a mão firme quando mais precisei.

As três pessoas a quem o trabalho é dedicado formam o grande tripé da mais sólida e carinhosa família que deu o apoio necessário para ter coragem de seguir em frente: **Paulo** é a base afetiva, grande amor e inesgotável fonte de compreensão; **Alice**, a matriz da força e orgulho de vida, a primeira de todas as mestras; **Marco**, o amigo-irmão de primeira hora, que ajudou a colocar e manter a peteca no ar.

Sérgio Miranda não foi só entrevistado. Sua persistência na defesa do orçamento público foi fonte inspiradora e origem da curiosidade. Junto dele, **Flávio Tonelli** foi um bom provocador e ajudou a encontrar as interrogações.

Ainda na origem do trabalho, a professora **Guiomar Frota** deu a força inicial, as primeiras referências e o primeiro estímulo; pouco mais a frente, a professora **Marta Aun** deu o toque que faltava, reavivando o ânimo quando muita coisa parecia querer ruir. As professoras **Ana Cabral e Marlene de Oliveira** ofereceram valiosas orientações na qualificação.

Os outros professores das disciplinas ao longo do curso indicaram leituras importantes: **Ísis Paim, Ricardo Barboza, Eduardo Wense Dias, Ricardo Boschi, Sérgio Azevedo e Carlos Aurélio** (esses três últimos, do DCP).

Sem o auxílio de **Ronaldo de Moura**, do gabinete do senador **Eduardo Dutra**, o trabalho teria pouca (ou quase nenhuma) chance de se concretizar, pois foi a base de apoio em Brasília. Sem ele, a apuração, realização de contatos e marcação de entrevistas teria se tornado numa longa e improdutivo logística. **Rubens Foizer** ajudou a trilhar o caminho, antes de iniciar o trabalho, com informações sobre o Siafi.

Sílvia e Marco foram os melhores anfitriões que alguém poderia contar.

A disponibilidade de todos os **entrevistados** foi decisiva. Receberam de braços abertos, com disposição para orientar no que fosse possível e esclarecer dúvidas, mesmo no aperto das agendas.

O professor **José Maria Jardim** deu apoio certo na hora certa; sua disponibilidade para o diálogo foi fonte de estímulo.

Não posso me esquecer de meu sócio **Paulo**, também pela compreensão e persistência, o que permitiu abrir valiosos espaços de tempo para minha total dedicação ao trabalho.

Viviany e Goreth formam a melhor dupla de apoio que qualquer aluno gostaria de ter.

Também devo agradecer à **Fapemig**, que financiou parte do tempo de dedicação ao trabalho.

E os amigos da minha grande família ajudaram a manter o tão necessário humor indispensável para alimentar as forças dos longos estudos. **Tereza** e a música de Tereza;

André e Vanessa, a lembrar que além da tela do computador havia um bar com mesas onde se sentam amigos para conversar e cometer trocadilhos infames; **Maurício e Suzana**, interlocutores dos sabores e dissabores da vida acadêmica; os amigos do mestrado, em especial **Adriana, Dulce, Theldo, Manuel e Ana**. Vida longa aos amigos!

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos felizes moradores da Vila Kokopelli, **Cláudia e Carlos**, que me acolheram no mais confortável pouso e abriram as portas do sossego de Lavras Novas para que pudesse concluir a redação do trabalho.

“Enquanto não alcançares a verdade, não poderás corrigi-la. Porém, se não a corrigires, não a alcançarás. Entretanto, não te resignes.”

(Do livro dos Conselhos — citação retirada da epígrafe de História do Cerco de Lisboa, José Saramago).

“A negação do mundo como fenômeno político só é possível à base da premissa de que o mundo não durará [...]. Se o mundo deve conter um espaço público, não pode ser construído apenas para uma geração e planejado somente para os que estão vivos: deve transcender a duração da vida de homens mortais.”

(Hannah Arendt, A Condição Humana, p. 64)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO p. 10

PARTE I — Aspectos político-sociais da informação p. 21

1. O uso social da informação p. 21

1.1. O processo de transição: do olhar tecnicista ao olhar social p. 22

1.2. A contribuição da hermenêutica p. 27

1.3. O mito da neutralidade p. 28

2. Informação e democracia p. 33

2.1. conceitos de democracia p. 33

2.1.1. Teoria elitista p. 36

2.1.2. Poliarquia p. 42

2.2. A base do poder visível: o princípio da publicidade p. 46

2.2.1. Zona de tensão entre o público e o secreto p. 49

3. Informação e esfera pública p. 52

3.1. A informação na constituição da esfera pública p. 53

3.2. Opinião pública p. 52

3.3. O declínio da esfera pública e a desfiguração do princípio da publicidade p. 61

3.4. O Estado como fonte de informação p. 64

4. Transparência e direito à informação p. 70

4.1. Campos do segredismo na burocracia p. 70

4.2. Transparência x opacidade administrativa p. 72

4.3. Direito à informação p. 78

4.4. *Accountability* p. 87

4.4.1. Dimensões do conceito de *accountability* p. 88

4.4.2. *Accountability* horizontal e *accountability* vertical p. 90

a. *Accountability* eleitoral p. 91

b. *Accountability* societal p. 93

4.4.3. A transparência como pré-requisito p. 96

4.4.4. Focos de resistência do Executivo p. 97

PARTE II — Acesso à informação de governo no Brasil p. 100

1. A informação no Estado brasileiro p. 100

1.1. Legislação de acesso à informação governamental p. 100

1.2. Informação para controle financeiro, contábil e patrimonial p. 105

2. O processo orçamentário — histórico e características p. 109

2.1. O surgimento das finanças públicas p. 109

2.1.1. Orçamento público no Brasil p. 111

2.1.2. O ciclo orçamentário p. 113

2.1.3. Fiscalização do orçamento p. 119

2.2. O Siafi, o organizador das informações p. 121

2.2.1. Histórico p. 121

2.2.2. Características p. 123

2.3. A CPMI do Orçamento e a visão da opacidade p. 129

3. A exploração de um campo de luz e sombras p. 136

3.1. Metodologia	p. 136
3.2. Coleta de informações e análise	p. 146
3.2.1. O Siafi e a CPMI do Orçamento	p. 147
3.2.2. Percepção da relação das noções de transparência e opacidade na execução do OGU através do Siafi	p. 150
a. Percepção dos focos de transparência	p. 150
a.1. Papel do Siafi na transparência da execução do OGU	p. 151
a.2. Uso das informações do Siafi	p. 153
a.3. Visão da execução orçamentária pelo Siafi	p. 155
a.4. Transparência nem para especialistas	p. 157
b. Percepção dos focos de opacidade	p. 158
b.1. problemas de ordem técnica	p. 158
b.2. problemas de ordem política	p. 161
b.3. informação suficiente	p. 167
3.2.3. Informação na administração pública federal: um depoimento	p. 169
3.1.5. O Siafi nas sessões plenárias do Congresso Nacional — pronunciamentos	p. 172
CONCLUSÃO	p. 177
SUMMARY	p. 189
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	p. 190
ANEXOS	p. 194
Anexo 1 — Leis de acesso à informação oficial (parcial)	p. 194
Anexo 2 — Lei 4320, de 23/03/1964	p. 205
Anexo 3 — Modalidades de emenda à despesa	p. 226
Anexo 4 — Glossário de termos do orçamento	p. 228
Anexo 5 — Decreto 92.452, de 10/03/1986	p. 235
Anexo 6 — Código de transações do Siafi	p. 240
Anexo 7 — Exemplos de navegação no Siafi.....	p. 246

RESUMO

Esta pesquisa estudou a conexão entre acesso à informação governamental e democracia através da percepção que os usuários do Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal (Siafi) têm da transparência do Orçamento Geral da União (OGU) com base na disponibilização das informações por esse sistema. Essa análise permitiu identificar a relação ainda incipiente entre potencial de transparência e possibilidade de controle dos parlamentares sobre a execução orçamentária. A discussão da necessidade de acesso à informação governamental foi feita com base no princípio da publicidade como requisito para formação de regimes democráticos e fortalecimento da esfera pública. A necessidade de publicidade da coisa pública remete às noções de transparência e opacidade governamental, termos que ainda não se consolidaram como conceitos, mas que têm estimulado discussões que podem ser bastante enriquecedoras para a Ciência da Informação. As entrevistas realizadas neste estudo permitiram comprovar que as noções de transparência e opacidade estão interrelacionados num jogo de complementaridade porque se apresentam dentro de um esquema gradativo, reflexo da disputa entre o poder visível e o poder invisível nos regimes democráticos. Os entrevistados identificaram como cada uma dessas noções estão presentes no processo de execução orçamentária. O resultado mostrou que questões técnicas e orientações políticas ainda impedem a utilização plena do potencial de transparência que o Siafi pode oferecer à execução orçamentária.

Palavras-chave:

Democracia — informação governamental — esfera pública — *accountability* — direito à informação — transparência — opacidade — Orçamento Geral da União — Siafi.

INTRODUÇÃO

A democracia percorreu um longo caminho até chegar aos dias de hoje reconhecida como a melhor forma de governo por praticamente todos os países ocidentais, em destaque para a característica da necessidade de o poder se legitimar de baixo para cima, com base no apoio da maioria da população. Por isso, pela necessidade de se sustentar pelo *demos*, destaca-se a característica do poder visível. A exigência da publicidade¹, observa Bobbio (1989), marca o momento da criação do Estado moderno — quando passa do Estado absoluto para o Estado de direito. A exigência de exercer o poder público (referente ao que não é privado) em público (referente ao que não é secreto) é apontada pelo autor como uma das principais características das regras do jogo democrático.

Mas a vocação do poder ao segredo o leva a procurar o topo do Panopticon de Betham — a grande torre de controle através da qual se consegue ver sem ser visto. Isso faz com que a democracia se caracterize como o jogo entre o poder visível e o invisível. Não como o regime de governo que garanta a transparência absoluta dos atos de governo; mas como aquele que institui e garante a manutenção de mecanismos e instrumentos que permitem combater e reduzir as zonas do poder invisível.

A exigência da publicidade administrativa, um desses instrumentos, é a base de estudo deste trabalho, que busca identificar a percepção de transparência da execução do Orçamento Geral da União (OGU), definido pela Lei Orçamentária Anual (LOA), que tem as informações disponibilizadas através do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal. Essa análise foi feita dentro da perspectiva teórica da publicidade como princípio regulador da democracia e como base da constituição da esfera pública.

A exigência de transparência orçamentária do Estado brasileiro se justifica pelo fato de ser o OGU uma peça chave da administração pública — principal fonte de informação governamental, pois concentra 80% dos recursos públicos (Sucupira, 1997) — e, por isso,

¹ O termo publicidade, aqui, é empregado no sentido de tornar públicas questões que são pertinentes ao espaço público

deve estar aberta a todos. Ele reúne recursos fiscais e da seguridade social. É, portanto, o instrumento que programa a aplicação do dinheiro dos impostos da população brasileira. Os investimentos que vão afetar a vida de todos os brasileiros encontram-se na LOA e nas outras peças relacionadas ao planejamento orçamentário da União: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPA). Assim como o OGU, as duas peças relativas a ele são elaboradas pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo depois submetidas à apreciação e votação do Congresso Nacional. Tendo em vista sua função estratégica, ele torna-se importante ponto das discussões sobre nível de transparência e opacidade governamental em face dos mecanismos de controle de ações de governo. Diante do papel estratégico do orçamento, a busca por mecanismos que o tornem mais transparentes e permitam o máximo de controle tem merecido atenção especial de organizações não-governamentais voltadas para a defesa da cidadania e da democracia, como o Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas)², que conta com um estudo sobre o assunto em seu núcleo de democratização do Orçamento do Rio de Janeiro. Também a ONG Transparência Brasil, associada à *Transparency International*, inclui as questões de definição e controle dos orçamentos nacional, estaduais e municipais entre suas prioridades nos programas de ação.

O objetivo principal do trabalho de investigação foi identificar como se relacionam os níveis de transparência e opacidade informacional da execução do Orçamento Geral da União, através do uso feito pelos sujeitos que têm acesso às informações contidas no Siafi. Isso implica em localizar os focos de transparência e de opacidade no processo de execução orçamentária no país, o que significa procurar saber quais os aspectos sobre os quais já incide luz e sobre os quais ainda paira a sombra do segredismo. A identificação dessas duas noções se deu, nesse trabalho, através da percepção de pessoas que utilizam esse tipo de informação no trabalho de fiscalização e controle das contas públicas. No caso específico, parlamentares e assessores que se dedicam ao acompanhamento do processo orçamentário. Segundo JARDIM (1999), transparência e opacidade são duas noções que se

² O Ibase é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos e sem vinculação religiosa, reconhecida como de utilidade pública federal, estadual e municipal. Desenvolve trabalhos voltados para os temas: direitos humanos, justiça, bem-estar social, cidadania e democracia. Informações adicionais, cf. www.ibase.org.br

interrelacionam, num jogo de complementaridade, uma vez que tanto uma quanto outra noção se apresentam dentro de um esquema gradativo.

Além disso, o trabalho teve os seguintes objetivos específicos:

- Estudar e identificar o papel desenvolvido pelo Siafi na ocasião da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que, em outubro de 1993, foi instaurada no Congresso Nacional para apurar denúncias de irregularidades na elaboração e execução do Orçamento Geral da União. Isso se deve ao fato de o trabalho da CMPI ter sido considerado um marco nesse debate, uma vez que teve o mérito de colocar em foco a discussão sobre o processo de elaboração e execução do orçamento da União.
- Procurar identificar a relação de transparência com possibilidades de controle do orçamento.
- Identificar se o Siafi é um facilitador das informações sobre a execução orçamentária.

Delimitação do tema

A presente dissertação analisou a percepção que os usuários do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal têm da transparência do Orçamento Geral da União (OGU) através da disponibilização das informações por esse sistema. Essa análise permitiu identificar a relação entre a transparência e a possibilidade de controle dessa função do Estado (execução orçamentária) pelos parlamentares. É importante tornar claro que as noções de transparência/opacidade foram aplicadas sobre a execução orçamentária. O Siafi é o indicador dessa característica.

O trabalho tem como base o conceito de democracia apresentado por BOBBIO (1989), e o de esfera pública, apresentado por HABERMAS (1984) e ARENDT (2000). Para Bobbio, a publicidade das ações de governo é um dos princípios básicos do regime democrático e garante, entre outras características, a legalidade das ações de governo, sendo um ponto definidor das possibilidades de controle sobre as ações governamentais. Segundo Habermas, a publicidade é princípio constitutivo da esfera pública; e é essa perspectiva

teórica que dá sustentação à discussão sobre a exigência de divulgação de informação por parte das agências governamentais e sobre a qualidade dessas informações. A existência de uma esfera pública, sobre a qual se deve ter uma base segura de conhecimento conduz à exigência de disponibilização de uma base de informações confiáveis e seguras, de modo a poder planejar esse espaço dentro de seu caráter público.

O princípio da publicidade remete às noções de transparência e opacidade governamental, termos que ainda não se consolidaram como conceitos, mas que têm estimulado discussões que podem ser bastante enriquecedoras para a Ciência da Informação, como observa a professora Maria Nelida Gonzáles de Gómez no prefácio da obra de JARDIM (1999), um dos pesquisadores dessas noções e que oferece boa parte da reflexão teórica sobre o assunto para o trabalho. Eis uma das observações da professora:

“Uma das qualidades de seu trabalho [de Jardim] é a capacidade de criar ou recriar conceitos e operacionalizá-los numa compreensão eficaz da informação em seus cenários contemporâneos [...]. Incorpora assim à Ciência da Informação novos conceitos, tais como os de transparência e opacidade informacional do Estado [...]”. (p. 18).

Em outro trecho do prefácio, Gómez volta a destacar a contribuição das noções de transparência e opacidade informacional como “fato interdisciplinar”:

“[...] reúne, assim, [...] a teoria política, o conhecimento histórico, a racionalidade administrativa, o olhar antropológico, mas o fato interdisciplinar que agrega significativamente todos esses discursos e saberes é o duplo jogo da transparência e da opacidade [...]” (p. 20)

Essas duas categorias analíticas estão diretamente relacionadas à discussão sobre o princípio da publicidade do governo democrático, que valoriza o aspecto da transparência administrativa, uma das pré-condições para oferecer possibilidades de *accountability* aos governos.

Ponto de partida

O ponto de partida da pesquisa de campo foi a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) que, entre outubro de 1993 e janeiro de 1994, investigou denúncias de irregularidades na elaboração e execução do orçamento. Ela representa um marco na

discussão, por ter colocado em evidência a necessidade de disponibilização das informações orçamentárias para acompanhamento e controle da aplicação dos recursos públicos. O propósito da análise do papel da CPMI foi identificar como o Siafi ajudou nos trabalhos de investigação e quais as mudanças verificadas após esse episódio. A partir daí, foi solicitada a avaliação de alguns de seus usuários (no caso os parlamentares e assessores selecionados para participarem das entrevistas) sobre o acesso e a utilização desse sistema para a prática cotidiana da fiscalização e controle do orçamento, procurando identificar a percepção que eles têm da transparência da execução orçamentária através do Siafi.

As entrevistas permitiram identificar como se relacionam as noções de transparência e opacidade e localizar cada uma dessas noções no processo de execução orçamentária em função da disponibilização das informações pelo Siafi. O resultado mostrou que questões técnicas e orientações políticas ainda impedem a utilização plena do potencial de transparência que o Siafi pode oferecer à execução orçamentária.

Questionamentos básicos

Dois conjuntos de questionamentos delimitaram as pesquisas:

1ª. Qual o papel desempenhado pelo Siafi na CPMI do Orçamento para desvendar as irregularidades denunciadas na elaboração e execução do OGU? Que tipo de informação foi importante no processo?

2ª . Qual o papel do Siafi para dar publicidade às informações necessárias à fiscalização e ao controle diário da execução do OGU? O tipo de informações que ele disponibiliza torna o processo da execução orçamentária transparente?

Atores/fontes de informação

A fiscalização de ações do Executivo é feita pelas esferas institucionais dos poderes constituídos: o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público e as agências de fiscalização internas do Executivo. Foi escolhido o controle via Legislativo pelo componente político, uma vez que seus membros são eleitos como representantes da sociedade para, entre outras

funções, exercer o controle e fiscalização das ações governamentais zelando pelo interesse público.

Outra consideração que orientou a delimitação do campo de estudo no Legislativo foi o fato de o trabalho se propor a identificar determinadas características (transparência/opacidade) de uma função do Estado (execução orçamentária) através do **uso** que se faz das informações de um recurso informacional (o Siafi). Por isso, o estudo deveria recair, obrigatoriamente, sobre os usuários do sistema, sobre quem tem acesso às informações, as utiliza e as reúne para poder avaliar o sistema diante da possibilidade de controle da coisa pública.

Mas a pesquisa em torno do processo da execução do orçamento não pode ser feita considerando apenas o momento do controle sem observar o funcionamento do processo. Por isso, para auxiliar o trabalho de análise, foi necessário colher informações também junto aos órgãos executores, principalmente junto à Secretaria do Tesouro Nacional, que é o órgão que controla o Siafi e também orienta sua utilização. A STN elabora um manual de orientação para os usuários do Siafi e programa cursos de preparação para utilização.

Considerações sobre controle popular

Na fundamentação teórica da dissertação, foi contemplada a discussão acerca do controle popular. Mas esse aspecto não será aprofundado neste trabalho pela dificuldade de analisar o grau de transparência do Siafi para esse tipo de controle. Isso porque não há, na esfera federal, mecanismos institucionais que permitam esse controle direto. A discussão sobre democratização dessas informações com vistas ao controle popular tem considerável importância, principalmente quando se discute a relação entre transparência administrativa e fortalecimento da democracia, como é o caso do presente trabalho. Entretanto, se constitui em objeto de outro estudo, tendo em vista a amplitude do tema. Este trabalho reuniu bases para indicações de pesquisas futuras, inclusive nesse caminho. O trabalho se concentrou na tarefa de descrever a situação da transparência/opacidade da execução orçamentária num campo ainda restrito e identificou linhas de pesquisa sobre o tema. Desta forma, assumiu um caráter descritivo, com a pretensão de apresentar um panorama da situação com o maior número possível de variáveis.

Os métodos

LAKATOS E MARCONI (1991) sugerem a distinção entre método e métodos no que se refere ao grau de abstração ou de instrumentalização, sendo que o método, para as autoras, refere-se a uma abordagem mais ampla dos fenômenos da natureza e da sociedade, “em nível de abstração mais elevado” (p. 106), sendo classificado como *método de abordagem*. Métodos, por sua vez, seriam o que Lakatos e Marconi (1991) chamam de métodos de procedimento, constituindo-se nas etapas propriamente ditas da investigação. Só não são considerados como técnicas, explicam as autoras, em função do uso mais abrangente.

Método de abordagem

Seguindo a distinção sugerida pelas autoras, foi adotado o **método dialético** como o método de abordagem. Esse método “penetra o mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade” (p. 106). A pesquisa buscou identificar os graus de transparência/opacidade no processo de execução do OGU. Como essas noções, como dissemos acima, não se apresentam em termos absolutos, mas numa complexa relação entre si, pedem uma análise dialética para que possa explicar melhor esses fenômenos. A proposta não foi analisar um fenômeno partindo de suas particularidades para planos mais abrangentes, nem vice-versa, por isso foram descartados os métodos indutivo e dedutivo. Nem tampouco a pesquisa partiu de uma hipótese formulada a partir da percepção das lacunas existentes no fenômeno para testá-la através de inferência dedutiva, o que, por fim, descarta o método hipotético-dedutivo.

Isso não quer dizer que a escolha do método de abordagem seguiu critérios de exclusão. Há proximidade entre a postura exigida pelo método e a proposta da presente investigação. A pertinência desse método torna-se ainda mais clara ao analisar o referencial teórico da presente dissertação, principalmente no que diz respeito ao enfoque dado à “informação”, onde se destaca sua função social. O objeto de estudo levou a discutir a questão política da

informação, o que ressalta o caráter processual; o processo é o conceito que, junto com a historicidade, são demarcadores da dialética (DEMO, 1981)³.

O objeto de estudo do presente trabalho, condicionado por relações de força, também pede uma abordagem dialética, aqui destacando não só o processo, mas também a historicidade e o conflito social.

Métodos de procedimento

Foi adotado o estudo exploratório como procedimento metodológico, pois permitiu a liberdade formal necessária para explorar o máximo possível o objeto proposto sem, contudo, dar um tom conclusivo. Essa dissertação não reúne condições para tratar o assunto à exaustão, mas trouxe um bom panorama do assunto. É exatamente isso que permite o estudo exploratório, pois oferece condições de estar colhendo opiniões de especialistas sobre o assunto, ampliando não só as informações conceituais, como as possibilidades de avaliação. É um assunto ainda pouco explorado, com escassez de literatura e por isso se encaixa nas características do procedimento metodológico escolhido. SELLTIZ (1974) e POWELL (1985) destacam a característica de tal procedimento de permitir o aumento da familiaridade do pesquisador com o assunto. Através deste trabalho foi possível identificar e formular futuras possibilidades de pesquisa. Por essa capacidade de servir a formulações para trabalhos futuros recebe também a denominação de “estudo-piloto” (KAPLAN, 1969, p. 155).

BUFREM (1996) observou que o estudo exploratório tem ganhado espaço em pesquisas em Ciência da Informação — pelo menos nos trabalhos desenvolvidos no IBICT analisados pela autora — e pode enriquecer as pesquisas nessa área. Ela pesquisou a frequência desse tipo de procedimento metodológico nas dissertações de mestrado em Ciência da Informação do IBICT/UFRJ entre 1972 e 1995, dividindo-os em dois períodos distintos: de 1972 a 1983 e 1984 a 1985. Bufrem constatou que, no primeiro período, a opção pelo Estudo Exploratório totalizou 12,1% das dissertações realizadas. Já no segundo, esse percentual subiu para 19,68% sobre as dissertações feitas no período (p. 102).

³ O autor apresenta seis conceitos básicos do método dialético: a historicidade, o processo, a mutação social, a transcendência, o conflito social e a relatividade social. Para informações complementares, ver: DEMO,

Técnicas / instrumentos de pesquisa

Pesquisa documental

A pesquisa de documentos constituiu o início deste trabalho, já que o ponto de partida delimitado na presente metodologia foi a leitura e análise da conclusão do relatório final da CPMI do Orçamento (1993-1994). A partir daí e dos resultados das entrevistas realizadas, foram consultados outros documentos que se fizeram necessários para esclarecimentos do objeto de pesquisa. Foram utilizados a Constituição Federal, manuais do Siafi, legislação sobre Siafi e sobre direito à informação no Estado brasileiro.

Entrevistas (estudo de experiência)

Dentre os métodos de aplicação do estudo exploratório, SELLTIZ (1974) destaca o *estudo de experiência*. Isso ocorre quando “apenas pequena proporção da experiência e do conhecimento é colocada em forma escrita” (p. 64). Nesses casos, como aconteceu nesta dissertação, Selltiz observa que as pessoas que têm vivência cotidiana com o objeto estudado estão em melhores condições de fornecer as informações necessárias. As entrevistas procuraram identificar a relação entre acesso à informação governamental sobre a execução orçamentária através do Siafi e as possibilidades de controle e fiscalização dessa função do governo. Procuraram saber se as informações contidas no Siafi, da forma como estão disponibilizadas ao usuário, permitem jogar a luz sobre a execução orçamentária.

A escolha da delimitação da amostragem dentro do universo pesquisado também seguiu orientação de Selltiz de fazer uma amostra selecionada. Segundo o autor, “o objetivo do estudo de experiência é conseguir compreender relações entre variáveis e não conhecer, exatamente, as práticas atuais” (p. 65). Em função disso, ainda segundo o autor, seria perda de tempo entrevistar pessoas pouco competentes ou com pouca experiência significativa. Os entrevistados foram escolhidos de acordo com a experiência que detinham sobre o assunto. Para identificar os especialistas, foram feitas entrevistas prévias e “não-

estruturadas” (Selltiz), conforme estará detalhado na descrição da metodologia da pesquisa de campo.

A dissertação se divide em duas partes, além da conclusão e dos anexos.

A parte I reúne a revisão teórica ao tratar dos aspectos político-sociais da informação em quatro capítulos. O primeiro apresenta a proposta de abordagem da Ciência da Informação: qual o aspecto da informação que será abordado ao longo do trabalho, sob qual perspectiva e a que postura conduz (neste último ponto é questionado o mito da neutralidade científica). Em seguida, seguem as relações da informação na perspectiva predominantemente política. O segundo capítulo apresenta a informação como princípio regulador da democracia. O terceiro, mostra o papel da informação na constituição da esfera pública. A partir daí é que se apresenta como se estrutura o Estado como fonte de informação e, dentro dessa abordagem, como se apresentam a noção de transparência administrativa e seu arcabouço legal de sustentação que é o direito à informação. Por fim, dentro da perspectiva teórica da exigência da publicidade, será apresentada a questão do acesso à informação governamental como parte constitutiva do conceito de *accountability*, que trata da aplicação desse princípio do ponto de vista dos meios de controle do Estado pela sociedade.

Os resultados da pesquisa de campo estão descritos na segunda parte, subdividida em três capítulos. O primeiro traz uma breve revisão da legislação de acesso à informação governamental, de modo a localizar a discussão do ponto de vista legal e identificar o nível de acesso permitido pela legislação brasileira, suas evoluções e atrasos em relação à garantia do direito à informação. O segundo capítulo traz a apresentação e descrição do objeto de estudo — o histórico e as características do processo orçamentário brasileiro, do Siafi e da CPMI do Orçamento. Em seguida, o terceiro e último capítulo que traz a pesquisa de campo propriamente dita, com apresentação e análise dos resultados das nove entrevistas realizadas. Essa é a parte que identifica de que forma se dá a relação entre transparência e opacidade da execução orçamentária na prática administrativa. Apesar de o Siafi ser a principal fonte de informação e permitir transparência para acompanhamento e controle do orçamento, é ainda uma transparência parcial. O Siafi não é um instrumento destinado à fiscalização e controle social do orçamento público. Antes, é um instrumento contábil, para

controle interno do Executivo de suas contas. Mas por permitir agilização das informações referentes à execução orçamentária, tornou-se a principal fonte de informação para acompanhamento da execução orçamentária. Hoje, depois de ter ampliado seu acesso aos parlamentares e seus assessores, é utilizado para fiscalização do orçamento público. Nas entrevistas eles mostraram como essa dicotomia se apresenta.

Por fim, a conclusão, onde se identificam os principais pontos e questionamentos que se apresentam na discussão sobre transparência orçamentária e a sua relação com noção mais ampla, de transparência administrativa.

Os anexos, ao final do trabalho, foram selecionados de modo a completar informações ou facilitar a consulta de outros trabalhos. Além da legislação consultada para aprofundamento no assunto ou simples conferência, foram incluídos também textos de uso interno do legislativo que foram utilizados como fonte de consulta, como trechos dos manuais pesquisados.

PARTE I — ASPECTOS POLÍTICO-SOCIAIS DA INFORMAÇÃO

1. O uso social da informação

O enfoque no aspecto social do estudo da informação começou a ter destaque entre os estudiosos da área em meados dos anos 70, acompanhando a evolução de movimentos sociais do período. Essa versão se contrapõe à abordagem do determinismo tecnológico, que privilegia os avanços da tecnologia como sendo a marca principal da sociedade e como elementos que determinam as mudanças de comportamento entre os homens.

Não se trata de subestimar o aspecto tecnológico, a marca da nova sociedade que se caracteriza como “da informação”. Apesar de o termo (informação) ser utilizado desde a mais remota antiguidade, e sempre resguardando sua importância estratégica, não há como negar que a partir da revolução industrial ele passou a receber lugar de destaque, e teve reforçado o seu papel estratégico a partir da segunda metade do século 20 — os avanços tecnológicos contribuíram para sustentar o tratamento privilegiado da informação, de modo a caracterizar a contemporaneidade.

“Embora a informação sempre tenha sido uma poderosa força de transformação, a máquina, o poder de reprodução e a capacidade de socialização deram uma nova dimensão a esse potencial”. (ARAÚJO e FREIRE, 1999, p. 12)

“De toda forma, data deste século o destaque maior ao termo [informação], desde sua apropriação enquanto fator de produção, no cenário de uma economia estruturada com base em estoques de conhecimento, produzidos e disseminados velozmente graças às tecnologias modernas” (CARDOSO, 1996, p. 71)

Para VIRILLIO (2000), a velocidade é a diferença da sociedade atual. Essa velocidade tem sido permitida graças às tecnologias modernas às quais se refere CARDOSO (1996). Mas é importante observar que a autora destaca, antes, a apropriação (da informação) enquanto fator de produção. Ou seja, são os aspectos político e econômico que determinam o papel que a informação desempenhará no cenário nacional, mundial ou globalizado. O contexto, segundo Cardoso, é de uma economia estruturada com base em estoques de conhecimento,

e isso significa que a informação assume o papel de protagonista do modelo econômico; quem a obtiver em maior quantidade detém o maior poder.

A abordagem tecnicista limita a análise do fenômeno informacional, dificultando o exame do significado, da qualidade e do valor da informação. É importante considerar os fatores políticos e econômicos que interferem na evolução tecnológica e na distribuição desses recursos dentro da sociedade. E, como mostram SANTOS (1987), DANTAS (1999), CARDOSO (1996), dentre outros, a divisão de recursos acontece de forma desigual, seguindo a lógica de concentração de capital que orienta a sociedade capitalista. Como nesta lógica a informação é considerada um capital, um fator de produção, encontra-se também concentrada em grupos que detêm maior poder econômico e político. A análise puramente técnica retira a visão das implicações políticas no avanço tecnológico e acaba por assumir uma postura política de ocultar crises e conflitos da sociedade, como será abordado mais a frente. “Fatores não tecnológicos podem impor limites ou expandir os horizontes das implicações sociais de qualquer revolução tecnológica”. (GUEDES e PAULA, 1999, p. 138).

1.1. O processo de transição: do olhar tecnicista ao olhar social

Os primeiros estudos da informação seguiram uma linha quantitativa, cuja principal expressão foi a Teoria Matemática da Comunicação de Shannon e Weaver ⁴, segundo a qual a informação pode ser medida em bites transmitidos; seu enfoque está na quantidade de informação gerada e transmitida, numa equação de fluxo unilateral entre transmissor e receptor. O aspecto econômico foi outra abordagem predominante no início dos estudos em Ciência da Informação (CI). A teoria da Sociedade Pós-Industrial, de BELL (1977), segue a fórmula de caracterização da sociedade da informação através da avaliação e quantificação da participação das atividades ligadas à informação na constituição do Produto Interno Bruto (PIB) de cada país.

Mas há ainda que se considerar a análise tecnológica como perspectiva preponderante no início da formulação da CI como campo de estudo. O avanço da técnica a partir da

⁴ SHANNON, C. e WEAVER, W. **The Mathematical Theory of Communication**. Urbana, III, 1949, citados por BRAGA e CRISTOVÃO, 1997.

Revolução Industrial e, principalmente, depois da 2ª Guerra Mundial, conduziu a vários estudos referentes às inovações tecnológicas como fator de mudança da sociedade.

A década de 1970 surge como marco da primeira mudança no foco dos estudos da informação. BRAGA, CRISTOVÃO (1997) destacam, a partir dessa época, a crescente preocupação, dentro do campo de estudo da CI, de análises qualitativas e apontam os problemas advindos de análises meramente quantitativas, sem levar em consideração aspectos sociais e políticos do objeto estudado. Enfatizam, por isso, o aspecto humano dentro de seus estudos, priorizando o processo de produção da informação, não do produto.

Os anos 80 representam uma nova fase com a contribuição da abordagem cognitiva, com destaque para Brookes e Dervin⁵. A partir de então, as abordagens buscam também uma ligação com a sociologia do conhecimento — CARDOSO (1996) e BRAGA, CRISTOVÃO (1997) —, o que traz importante contribuição à Ciência da Informação, ao destacar o potencial transformador da informação, definida como “a interface, o evento, entre um estímulo externo (mensagem) e um cognóscio, que tal estímulo ou mensagem altera” (BRAGA, CRISTOVÃO, 1996, p. 34).

O início da década de 1990 traz novas mudanças na abordagem da informação, com enfoques ainda mais amplos e uma crescente preocupação com os aspectos sociais, econômicos, sociais, culturais e políticos da informação e das mudanças na sociedade contemporânea. É importante notar, por exemplo, a observação feita por WILSON (2000) no que diz respeito à abordagem tecnológica, propondo uma inversão de enfoque na análise das implicações da evolução da técnica na história da humanidade, desde a descoberta da escrita, passando pela invenção da imprensa até chegar aos mais avançados meios de comunicação informatizados. Por mais que essas descobertas tenham provocado verdadeiras revoluções nas relações econômicas, sociais e políticas, Wilson adverte: “o que mudou o mundo não foi a tecnologia, nem mesmo o crescente volume de informação, mas a expansão e a distribuição do conhecimento que tornou a mudança possível” (p. 22).

⁵ Ingwersen cita: BROOKES, B. C. The developing cognitive viewpoint in information science. **CC7: International Workshop on the Cognitive Viewpoint**. Ghent : Ghent University, 1977, p. 195-203. DERVIN, Brenda. An overview of sense-making research: concepts, methods and results to date. Paper presented at the International Communication Association annual meeting, Dallas, May, 1983; Audience as

De acordo com INGWERSEN (1991), as mudanças introduzidas a partir dos anos 90 foram as mais significativas desde os anos 70 — o marco é a realização da Conference on Conception of Library and Information Science (CoLIS) em 1991 na cidade de Tampere, na Finlândia. As novas perspectivas apresentadas na CoLIS de Tampere promoveram grandes alterações no enfoque dos estudos em informação. As principais mudanças, cita Ingwersen, dizem respeito ao foco na esfera humana da transferência da informação e uma ênfase maior no processo da informação entre homem e tecnologia e da informação com objetivo de uso da informação estocada. Outra observação sobre a mudança de enfoque relaciona-se com a aplicação e evolução das teorias iniciadas nos anos 70, o que foi estimulado pela necessidade de aprofundamento da abordagem cognitivista introduzida a partir da década de 80 e que pedia “abordagens comportamental e hermenêutica da transferência da informação” (p. 300). Para Ingwersen, a abordagem cognitivista, que se propõe a analisar o potencial de transformação da informação, pede outras abordagens para seu desenvolvimento, voltando a atenção para o homem. A informação passaria então a ser tratada numa perspectiva mais ampla, onde se destaca o aspecto de processo de construção da informação e geração do conhecimento. Ingwersen toma como referência a formulação de Tefko Saracevic para construir a definição de fenômenos e objeto de estudo da Ciência da Informação: “Facilitar a efetiva comunicação da informação desejada (armazenada) entre gerador e usuário” (p. 301). A noção crucial, observa Ingwersen, passa a ser, então, a informação desejada. Ou seja, o processo a ser analisado se inicia a partir da vontade decidida do usuário de querer a informação. Por isso, a ênfase recai na qualidade da interação entre geradores e usuários da informação registrada. Desta forma, o estudo da informação implica em considerar:

- a) as razões do usuário para aquisição da informação;
- b) o processo de provisão com a informação desejada, numa perspectiva de análise qualitativa;
- c) o processo de usar e promover a geração da informação.

Segundo Ingwersen, o fenômeno da comunicação seria, portanto, o objeto de estudo da Ciência da informação, procurando adotar um ponto de vista de pesquisa e análise mais amplo, observando todos os pontos que interferem no processo e também sofrem interferência dele.

“Enquanto isso, parece uma forte tendência caracterizada por uma mudança do interesse de pesquisa em direção à acessibilidade e uso do conhecimento armazenado ou representações do conhecimento. Isso pode introduzir uma abordagem um tanto holística da transferência da informação”. (INGWERSEN, 1999, p. 304)

Essa nova postura significa uma expansão da área da ciência da informação na sociedade e a disciplina pode deixar evidente o crescente interesse no uso e na transformação de informação em conhecimento, nas esferas individual e social. Demonstra, assim, a tendência da abordagem social, centrada no homem e nas relações sociais, considerando os aspectos econômicos, culturais, emocionais e políticos que envolvem as relações humanas numa perspectiva holística. Essa nova tendência se manifesta, principalmente, em quatro ocasiões, descritas por Ingwersen (p. 304-305), onde se verificam os seguintes focos:

- a) nos objetos de pesquisa: da documentação/textos para informação transformada em conhecimento;
- b) na profunda mudança da abordagem no aspecto tecnológico para a dimensão humana das alterações introduzidas;
- c) na compreensão da informação puramente científica para informação em sentido amplo;
- d) na eliminação da separação entre acessibilidade e uso para abordar os dois processos em conjunto.

Essas tendências focadas na abordagem social, afirma Ingwersen, decorrem principalmente da introdução do conceito de “conhecimento para a ação” (WERSIG, 1993⁶). A abordagem

⁶ Wersig busca o termo desenvolvido em KUHLEN, R. Zum stand pragmatischer forschung in der informationswissenschaft. In: HERGET, J. , LUHLEN, R. (eds.). **Pragmatische aspekte beim entwurf und**

da informação implica em observar de que ponto de vista os processos, sistemas e tecnologias da informação são relevantes para a transformação do conhecimento. Não há mais como confinar a solução dos problemas em si, mas em conjunto com interesses culturais e emocionais.

As novas perspectivas de pesquisa, principalmente as apresentadas na CoLIS de Tampere (1991), não representam diretamente uma mudança drástica de paradigma, como observa Wersig. Segundo ele, as alterações introduzidas não implicam nem mesmo numa competição entre paradigmas propostos, pois são abordagens que se apresentam de maneira complementar. Os resultados das modificações representam principalmente uma mudança de posição perante os objetos de estudo e de pesquisa, como foi dito acima. Mas isso gera novos campos de reflexão ou de prática de experiências. Para Wersig, ao considerar diferentes paradigmas, apresentam-se basicamente duas alternativas reais: ou se parte da reflexão e pesquisa científicas ou da análise das soluções dos problemas subjacentes. A discrepância entre as duas alternativas se origina na disputa entre a concepção “homem-informação” e a “ação-informação” (p. 230), sendo que a primeira privilegia a recuperação da informação e a segunda, a idéia da informação racional. A partir desse segundo ponto de vista, outras propostas se desenvolvem, indicando uma postura que não considere a informação estática.

Assim, para Wersig, informação é “conhecimento para a ação”. É praticamente a base da formação do pensamento racional, a construção da realidade. Segundo o autor, o comportamento racional exige um conhecimento. Esse conhecimento se transforma em algo que dá suporte a uma ação específica numa situação específica. O comportamento racional se tornou bastante complexo e os atores (indivíduos, organizações) precisam de ajuda para se movimentar nesse quadro. O processo de comunicação é considerado um processo de redução dessa complexidade.

1.2. A contribuição hermenêutica

A tendência descrita acima pede um aprofundamento no aspecto processual da informação, tratando-a como um fenômeno em constante construção, não como um objeto pronto, acabado e que possa ser analisado isolado de seu meio. Uma percepção que ofereça as condições para compreensão mais ampla do aspecto social da informação. “[...] uma mensagem [...] só poderá ser chamada de informação se, e somente se, contiver a possibilidade de mudar de maneira significativa as relações prévias de um indivíduo com outros seres humanos, com as coisas e situações do mundo, ou consigo mesmo” (CRUZ e outros, 2000, p. 21). Nesse contexto, a abordagem hermenêutica surge como importante contribuição para dar as bases para o tipo de avaliação proposta, porque parte do conceito de integração social para explicar o fenômeno de transferência de informação dentro de uma perspectiva ampla; nesse caso, não seria o estudo da transferência da informação por si, mas a partir de proposta de promover a comunicação com objetivo de mudança. A informação seria, então, a ferramenta que dá condições ao homem de participar do mundo como agente de transformação.

“O que torna a comunicação humana especial é a linguagem que permite não só a reação a um dado estímulo, mas propositalmente mudar as relações de indivíduos e com o mundo. Portanto [...] pode-se dizer que os seres humanos não estão só imersos em um contexto comunicativo pré-existente, ou determinados por uma estrutura condicionada por estímulo e resposta, mas são capazes de lidar com um horizonte aberto de alternativas para o sentido e, conseqüentemente, para o pensamento e a ação”. (idem)

HABERMAS (1989⁷, citado por Cruz e outros) traz importante contribuição para a análise hermenêutica. Sua teoria do agir comunicativo está baseada no conceito de integração social pela linguagem e reforça a completa inclinação para a subjetividade na natureza do discurso. Esse enfoque traz importante contribuição para a ciência da informação porque reforça a idéia da contextualidade do sentido, buscando a abordagem holística das relações dos seres humanos no mundo. “No sentido hermenêutico-existencial, informar significa compartilhar o mundo, e não apenas um produto de um processo de representação, ou

⁷ Referência: HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1989.

alguma coisa destituída de uma carga de subjetividade que se transfere de um ser humano a outro” (p. 25).

ARAÚJO (1998) destaca a contribuição da abordagem hermenêutica habermasiana para aprofundamento do estudo da informação dentro das novas perspectivas de pesquisa. Habermas aponta como saída da alienação a possibilidade de romper com a opressão ao compreender o mundo da vida, considerado pelo filósofo alemão como o espaço vital, espaço de formação e compreensão do homem. O mundo da vida representa a sociedade, a vida pública e também formas de pensar e agir que nele atuam; e ainda, “o espaço vital humano do ponto de vista social, político, cultural e técnico, que no seio da sociedade capitalista atual assumem características específicas e bem delimitadas de opressão do homem, mediante a sofisticação da ciência e da técnica” (p. 26).

A hermenêutica é apresentada aqui não como novo paradigma e único modo de abordagem, mas como contribuição decisiva para aprofundamento dos estudos da informação. É, portanto, uma forma de ampliar a abordagem cognitivista, mas num ponto privilegiado e importante do processo comunicativo. Assim como afirma Araújo:

“Através da análise etimológica do termo informação, um ponto se destaca. Temos que, seja como processo de atribuição de sentido, seja como processo de representação para a comunicação, a informação comport a um elemento de sentido, ou seja, o objetivo do ato de informar é o envio e a apreensão de sentido. Podemos considerar que se não ocorre atribuição de sentido o processo de representação do fenômeno informacional não se desenvolve”. (p. 16)

O paradigma hermenêutico, como proposto neste trabalho, rejeita o discurso tecnicista na análise do fenômeno da informação na sociedade atual, que se reflete na organização social, onde a técnica prevalece sobre o homem e, não raro, é apresentada sob uma aura de objetividade e neutralidade.

1.3. O mito da neutralidade

Desmascarar a aura da objetividade e neutralidade científica é um importante passo para compreender a complexidade que envolve o estudo da informação e as implicações sociais em torno do tratamento da informacional. A preocupação em desfazer essa aura da objetividade e neutralidade científica vem ocupando boa parte dos estudos de importantes

teóricos das ciências sociais — como, por exemplo, Hilton Japiassu, Jürgen Habermas, Boaventura de Souza Santos. Eles oferecem importantes elementos para identificar o papel e a responsabilidade do cientista social e para apontar o componente ideológico do discurso da racionalidade científica.

“A racionalidade científica transforma-se em ideologia a partir do momento em que tenta se impor como única forma possível de racionalidade. Esse discurso permite a visão tecnocrática da sociedade onde o dogma da racionalidade científica e o da neutralidade axiológica não passam de miragens mantidas a serviço de escolhas políticas ou ideológicas” (JAPIASSU, p. 80).

O esclarecimento anunciado pela revolução científica racional não se cumpriu igualmente para todos (CARDOSO, 1996). O saber racional, antes de servir para a libertação do homem e promover igualdade social através do conhecimento — como pregava o ideal iluminista —, serviu de base para legitimar o discurso do poder hegemônico na sociedade. No lugar da universalidade do saber, a concentração do conhecimento.

“A aplicação do conhecimento científico a situações empíricas redundou no rápido desenvolvimento de tecnologias, complexificando cada vez mais os processos produtivos de bens e serviços, em uma dinâmica auto-alimentadora, na qual cada mudança tecnológica engendra necessidades e imperativos que são, por sua vez, detonadores de outras soluções e produtos, indefinidamente. Chegamos então, à chamada ‘sociedade do conhecimento’, termo significante de uma situação social, sobre a qual deve ser feita a analogia com a acumulação de capital financeiro necessária ao desenvolvimento da industrialização: assim como o acúmulo de dinheiro permitiu o investimento em fábricas e maquinarias, na fase atual o recurso produtivo mais importante passa a ser o conhecimento estocado [...]. A promessa de racionalidade e progresso contida na acepção da **Ciência** que nascia em fins do século XIX estender-se por toda a humanidade não se cumpriu. Ao contrário, a **Ciência** tornou possível ser o século XX a era de maior violência e mortandade desde sempre, seja em números absolutos ou relativos. Simultaneamente houve a exploração incontrolável e predatória dos recursos naturais desencadeando verdadeiras catástrofes no meio ambiente e ameaçando a continuidade da vida no planeta Terra”. (p. 65-66)

A forma como foi conduzida a evolução tecnológica, de modo a criar dependência do homem às facilidades da tecnologia, levou SANTOS (1996) a propor a inversão dos conceitos de luzes e de conhecimento. Para o autor, o conhecimento e as luzes não estariam concentrados na ciência, ou no pensamento racional. A racionalidade não seria mais significado de luzes, não só pelo aspecto de divisão desigual. O autor divide a sociedade entre as luzes e o opaco. A princípio, as luzes estariam na metrópole, lugar onde a

informação para desenvolvimento científico se produz e circula. Na periferia, estaria o opaco, o lugar que não seria iluminado pelas informações das descobertas científicas. Mas, observa o autor, os pobres, os excluídos da metrópole, estariam mais próximos da realidade, livres da regulamentação do pensamento racional.

“Para os migrantes e para os pobres de um modo geral, o espaço ‘inorgânico’ é um aliado da ação, a começar pela ação de pensar, enquanto a classe média e os ricos são envolvidos pelas próprias teias que, para seu conforto, ajudaram a tecer: as teias de uma racionalidade invasora de todos os arcanos da vida, essas regulamentações, esses caminhos marcados que empobreceram e eliminam a orientação ao futuro. Por isso, os ‘espaços luminosos’ da metrópole, espaços de racionalidade, é que são, de fato, os espaços opacos”. (p. 85)

Também em Ramonet⁸ (citado por RIOS, DUARTE, MELO, 1999) vamos encontrar essa inversão de valores:

“Durante muito tempo a comunicação libertou, porque ela significava [...] difusão do saber, do conhecimento, das leis e das luzes, da razão contra as superstições e os obscurantismos de toda espécie. Dadora por diante, impondo-se como obrigação, absoluta, inundando todos os aspectos da vida social, política, econômica e cultural, ela exerce uma espécie de tirania. E tem a tendência de tornar-se uma das grandes superstições de nosso tempo”. (p. 24)

É a lógica do capital, não de uma ciência altruísta, voltada para o bem comum, que guia a produção do conhecimento. Afirmar o contrário, que a ciência e a técnica estão acima dessas condições é mascarar os verdadeiros interesses que orientam essas relações. Adotar uma postura de defesa dessa neutralidade não elimina a questão política: ela é, por si, só, uma postura política. HABERMAS (1997a) demonstra que a técnica e a ciência assumiram o lugar da ideologia. Para Marcuse (citado por Habermas, 1997a), a ideologia precede a técnica. Ele rejeita a idéia de que a técnica receba uma aplicação ideológica a posteriori, mas já nasce a partir da orientação ideológica, numa crítica à concepção weberiana, que apresenta o progresso científico e técnico como instrumento de racionalização da sociedade. Habermas lembra que para Weber, “na medida em que a técnica e a ciência pervadem as esferas institucionais da sociedade e transformam assim as próprias instituições, desmoronam-se as antigas legitimações”. Segundo Habermas, nem a eficiência

⁸ RAMONET, Ignatio. Apocalypse da mídia. *Le Monde Diplomatique*. Paris, v. 44, n. 517, abr. 1977.

apologética de Weber, nem a sociedade totalitária de base racional preconizada por Marcuse. Para ele, o que legitima o poder hegemônico é o progresso técnico-científico submetido a controle, o que vem a ser a base da consciência tecnocrática. A eficiência da nova ideologia está exatamente em afastar o componente ideológico; assim, a ciência e a técnica acabam sendo utilizadas como argumento para justificar a divisão entre os que produzem e os que consomem informação, colocando a ciência como “um feitiço”, acessível apenas aos iniciados.

“A despolitização das massas da população, que é legitimada pela consciência tecnocrática, é ao mesmo tempo uma autoprojeção dos homens em categorias, tanto da acção instrumental como do comportamento adaptativo: os modelos coisificados das ciências transmigram para um mundo sociocultural da vida e obtêm ali um poder objectivo sobre a autocompreensão. O núcleo ideológico desta consciência é a eliminação da diferença entre práxis e técnica — um reflexo, mas não o conceito, da nova constelação que se estabelece entre o marco institucional desprovido de poder e os sistemas autonomizados da acção racional dirigida a fins. A nova ideologia viola assim um interesse que é inerente a uma das duas condições fundamentais da nossa existência cultural: à linguagem ou, mais exactamente, à forma da socialização e individualização determinada pela comunicação mediante a linguagem comum”. (p. 82)

A concepção tecnocrática, tal como apresentada por Habermas, legitima o pensamento hegemônico pautado na concentração de recursos. Se a informação é privilégio de técnicos, justifica sua restrita circulação aos círculos bem-informados. A eles cabe a tarefa de pensar e decidir, transferindo para a massa da população as informações que julgarem necessárias. Mais à frente será mostrado como essa lógica de organização prevalece na administração pública burocrática e como é determinante na elaboração de mecanismos de produção, organização e divulgação de informação ou das instituições.

Dentro da perspectiva da abordagem social da informação, que parte do ponto de vista de tratá-la como processo, a noção de neutralidade torna-se incompatível. A proposta dessa nova abordagem caminha no sentido da construção da teoria crítica e a revisão dos princípios de objetividade e neutralidade, como destaca SOUZA SANTOS (2000). Defensor da elaboração das bases de um conhecimento contra-hegemônico, o autor propõe uma revisão da teoria crítica, frente aos novos desafios das ciências modernas, no sentido de buscar a elaboração do conhecimento emancipatório no lugar do conhecimento regulador. Nesse contexto, uma das tarefas das ciências sociais críticas seria a de “refundar

uma das reivindicações originais da teoria crítica moderna: a distinção entre objectividade e neutralidade” (p. 31). Como objectividade, ele define a aplicação rigorosa dos métodos de investigação, de modo a permitir que o cientista social proceda as suas análises sem reproduzir simplesmente suas preferências ideológicas. Também através da objectividade seria possível identificar a existência de valores e interesses das investigações científicas desprovidas dos métodos. É importante partir dessa caracterização para deixar evidente que ao tratar da neutralidade como mito, a posição não passa pelo desprezo pela objectividade ou pela objectivação⁹. As duas noções não são complementares. A neutralidade acaba se apresentando, segundo Boaventura, como um vício de alinhar a racionalidade à ausência de posição. Esse vício se expressa, basicamente, de duas maneiras:

“a recusa em argumentar a favor ou contra qualquer posição por se pensar que o cientista não pode nem deve tomar posição; ou a recusa em argumentar em favor da posição própria por se pressupor que ela, longe de ser uma entre outras, é a única ou a única racional e como tal se impõe sem necessidade de argumentação” (p. 32)

Nenhuma das duas noções — a objectividade e a neutralidade — são possíveis em estado absoluto. O desafio, para Souza Santos, está em conciliar as duas de modo a “maximizar a objectividade e minimizar a neutralidade” (p. 32).

Essa postura se enquadra na perspectiva de que o conhecimento deve ser observado sempre considerando as condições que o tornou possível e sob as quais ele também modificará. “Por isso o conhecimento-emancipação conquista-se assumindo as conseqüências de seu impacto” (p. 32). Não há como observar a realidade sem modificá-la. Admitir essa premissa é reconhecer os limites da objectividade científica e assumir a responsabilidade da pesquisa e seus impactos no processo de construção e elaboração do conhecimento.

⁹ A objectividade não é apresentada aqui em termos absolutos. Japiassu afirma que a aproximação da realidade se dá através da objectivação. Para aprofundar no assunto, conferir, além de Japiassu (op. cit.), DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. São Paulo : Ática, 1981. E também: AMARAL, Luiz. *Objectividade X Subjetividade*. In: **A objectividade jornalística**. Porto Alegre : Sagra-DC Luzzatto, 1996.

2. Informação e democracia

2.1. Conceitos de democracia

A democracia é hoje tida como a melhor forma de governo existente. A idéia de um poder que precisa se legitimar de baixo para cima através da manifestação da maioria da população é praticamente unanimidade, sobretudo nos países ocidentais. Mas a perspectiva de adotar a democracia como forma ideal de governo de modo a ampliar a esfera de participação no jogo democrático à grande massa foi muito controversa e recebeu muitas resistências, até mesmo entre os teóricos da democracia clássica.

Antes de discorrer sobre conceitos e princípios constitutivos da democracia e analisar o papel da informação como princípio regulador da democracia, vale rever o breve histórico apresentado por BOBBIO (2000) para demonstrar como o conceito se modificou desde a sua concepção nas sociedades grega e romana antigas até a era contemporânea, destacando as principais diferenças que separam os dois conceitos localizados por suas distintas circunstâncias históricas, culturais, políticas e econômicas. Ao mesmo tempo, Bobbio traça o caminho pelo qual o conceito de democracia trilhou na era moderna até alcançar mérito e reconhecimento entre os estudiosos da ciência política como o melhor regime de governo.

Para Bobbio, a diferença básica do conceito de democracia é que para os antigos prevalecia a forma direta de democracia, ou seja, o governo exercido diretamente pelos cidadãos (aqueles a quem era concedido o direito de decisão através do livre debate na *ágora*). Já para os modernos, com o surgimento das sociedades modernas e mesmo a ampliação do conceito de cidadania e incorporação do povo entre os cidadãos chamados a escolher, prevalece a democracia representativa. Aqui se encontra o exercício do poder do povo através da mediação de seus representantes. A decisão, em última instância, é outorgada àqueles que são eleitos como defensores de seus direitos e assumem o poder com a incumbência de fazer prevalecer o interesse público. Pelo menos é essa a lógica que segue a teoria tradicional do método democrático, pela qual o poder é do povo e segundo sua vontade deve ser exercido. Mais à frente serão apresentadas as contraposições a essa teoria clássica.

Mas primeiro prevaleceu a concepção restrita de democracia. A idéia de democracia como o melhor regime de governo em perspectiva ampla, com a extensão dos direitos políticos à massa, é relativamente nova e não existia nem mesmo entre os antigos, onde o poder de decisão era restrito aos que tinham o direito, ou privilégio, de participarem da vida política. Segundo ARENDT (2000), as atividades políticas eram prerrogativas apenas dos homens livres, considerando livres todos aqueles proprietários que, em função de suas posses materiais, haviam se libertado da preocupação da luta pela sobrevivência. Ao contrário dos escravos e qualquer outro trabalhador, não tinham outras obrigações de trabalhos manuais e podiam se dedicar às atividades de produção das idéias e decisões políticas. A possibilidade de estender direitos políticos ao povo era tratada como extremamente negativa pelos antigos, já que consideravam o *demos* como incapaz de assumir negócios de Estado (BOBBIO, 2000). O conceito de democracia como governo dos pobres não existia e só muito tempo mais tarde é que essa idéia começou a ser incluída nas propostas de construção de métodos democráticos. Os pobres não tinham o direito de governar. Bobbio lembra que até o século 19 a pobreza foi tratada como motivo de exclusão para gozo dos direitos políticos, como comprova com a citação de Maquiavel¹⁰:

“Os homens que nas repúblicas servem às artes mecânicas não podem saber comandar como príncipes quando são prepostos a magistraturas, tendo aprendido sempre a servir. E no entanto se exige ascendência para comandar daqueles que nunca obedeceram senão aos reis e às leis, como são aqueles que vivem de seus ganhos.” (p. 376)

Dentre os argumentos contrários à participação do *demos* nos assuntos públicos estaria a idéia de que a massa sempre corre o risco de ser tornar alvo de demagogos, em função do declarado despreparo do povo. Como não seriam capacitados e devidamente informados para compreenderem os assuntos de Estado e decidirem coletivamente, não poderiam estar capacitados para serem chamados para tarefa de tamanha responsabilidade. Então, com a justificativa de que com essas ações evitam-se desvios de assuntos de interesse de Estado, o povo representava mais ameaça do que salvaguarda dos princípios de um método democrático.

¹⁰ FLORA, F. , CORDIÉ, C.(orgs.) **Tutte le opere di Niccolò Machiaveli**, Milão : Mondadori, 1950, p. 555), v. II.

Para Bobbio, a teoria cristã aparece como fonte de sustentação do enfoque positivo da democracia, no sentido de ampliá-la. Isso, explica o autor, aconteceu devido principalmente à disseminação da doutrina que defende o direito de igualdade entre os homens. “O juízo positivo sobre a democracia dos modernos depende essencialmente do reconhecimento desses direitos [igualdade] do homem” (p. 378). São os mesmos conceitos assimilados pela Revolução Francesa (1789) e expressos no lema *igualdade, liberdade, fraternidade*. Vale assinalar que o conceito moderno de democracia surge e se fortalece exatamente neste momento da história da formação dos Estados ocidentais, em que se consolidam os movimentos de oposição à soberania do príncipe, dos quais a Revolução Francesa é o principal modelo. Em contraposição ao poder tirano e despótico do príncipe, desenvolveram-se as teorias da democracia com base na soberania do povo.

Entretanto, por mais forte que o conceito de soberania popular tenha se tornado desde então e servido como base de formulação de todos os regimes que reivindicavam para si a condição de democracia, Bobbio reconhece que atualmente é um conceito que perde sua força, na mesma medida em que já não faz mais sentido desenvolver o debate sobre democracia simplesmente colocando-a em oposição à soberania do príncipe, uma vez que não mais é reconhecido nenhum tipo de legitimação do poder senão aquele que venha de baixo, tamanha a força que assumiu o método democrático. Nesse ponto, Bobbio destaca o componente individual da formação da democracia e da soberania universal, explicando que não é possível tratar-se de vontade popular e aborda a soberania do povo como entidade única. “A soberania não é do povo, mas de cada um dos indivíduos, enquanto cidadãos” (p. 379). A soberania do povo, afirma Bobbio, equivale ao sufrágio universal, o que significa que cada homem tem o mesmo peso no momento da decisão e os mesmos direitos de participar do processo eleitoral. A grande diferença é que a concepção moderna de democracia adota, como princípios, as “Declarações dos Direitos do Homem e do Cidadão”, com caráter universal, o que era desconhecido pelos antigos.

Ao respeitar o direito individual de cada um, reconhecer a importância do voto de cada cidadão, tratado como igual, destaca-se aí a origem individualista da democracia moderna. Mas Bobbio apresenta ressalvas ao tratar dessa característica para evitar absolutização do termo, localizando seu nascimento nos estudos econômicos, onde está sua força operativa.

Essa seria a contribuição da teoria econômica à construção do conceito de democracia, mas não pode ser simplesmente transplantado, segundo Bobbio, para outras áreas onde prevalece o fenômeno coletivo. Ou seja, a individualidade não deve anular a concepção do homem como ser social e nem implicar em estudar o homem como ser isolado, postura muito mais próxima da tradição liberal-libertária do que da tradição democrática, que se propõe a agrupar os homens entre seus iguais.

Para os autores que analisam as características da democracia representativa a percepção da diferença de concepção de democracia decorre em função da impossibilidade de adequação do conceito antigo às complexas sociedades modernas. Uma das explicações dessa inadequação é feita por DAHL (1993), ao identificar suas origens na mudança da sede do governo democrático, que passa da cidade-Estado (local da origem do regime democrático) para o Estado-nação. A partir daí, pode-se destacar pelo menos duas posturas diante da realidade. Ainda que ambas estejam restritas à abordagem institucionalista e se refiram apenas às possibilidades de democracia representativa, elas podem ser apresentadas em campos distintos. De um lado, a teoria elitista de SCHUMPETER (1961). Essa teoria parte do pressuposto de que não é possível identificar a vontade geral na democracia representativa e, a partir dessa premissa, apresenta um modelo democrático com participação popular restrita e com supervalorização do aparato técnico administrativo. Do outro, a teoria da poliarquia, de DAHL (1993 e 1996), que apresenta a tentativa de identificar as condições para maximizar os princípios democráticos para cumprir o objetivo de implantação da democracia em larga escala, sem perder a perspectiva da representatividade.

2.1.1. Teoria elitista

A dificuldade de identificar de forma precisa o que seja a vontade geral ou identificar o povo como instituição com orientações claramente definidas leva SCHUMPETER (1961) a questionar o conceito tradicional de democracia, baseada no interesse do povo. Ele busca a discussão em torno dos argumentos contrários à racionalidade para mostrar o “reduzido senso de realidade” (p. 318), que resultaria em senso de responsabilidade mínimo e na ausência de vontade eficaz. Assim, retoma o debate em torno da democracia aos questionamentos relativos à sua limitação e afirma ser impossível assumir uma concepção,

que ele considera falida, de assumi-la como um método de governo do povo, pelo povo. “O indivíduo fala, deseja, sonha, resmunga. E, principalmente, sente simpatias e antipatias. Mas, ordinariamente, esses sentimentos não chegam a ser aquilo que chamamos de vontade, o correspondente psíquico da ação responsável e intencional” (p. 318).

Num retorno à discussão anterior, onde é colocada em xeque a capacidade de o povo participar e interferir nos negócios de Estado, Schumpeter recorre a estudos da psicologia social que apontam para a falta de estímulo do homem comum para agir em torno de assuntos que não lhe tragam retorno imediato. Ele trata o cidadão privado como membro de um comitê incapaz de funcionar. Daí o campo para essa ausência de vontade, tratada como reduzidos sentidos de realidade e responsabilidade. Schumpeter afirma que isso ocorre porque o cidadão comum não dispõe de campo de ação para desenvolver sua vontade. Sendo assim, não haveria como cobrar desse cidadão predisposição para participar ativamente de ações políticas coletivas. Essa situação, segundo o autor, leva o cidadão comum a um estado de ignorância e conseqüente falta de compromisso e tato para lidar com as questões políticas. Parte do pressuposto de ausência de estímulo para esse tipo de participação e de um ambiente onde predomina o que classifica de a mais completa ausência de crítica racional, questionando qualquer racionalidade na definição do que se identifica comumente como vontade geral. Isso, segundo Schumpeter, cria um ambiente propício para manipulação, levando a uma vontade geral completamente guiada. O autor recorre à psicologia social para explicar esse estado de coisas, apresentando-a como resultado da natureza humana. A vontade geral é antes produto fabricado do que resultado da iniciativa do povo em definir o interesse público que guiaria todas as decisões de governo.

“Na análise dos processos políticos, por conseguinte, descobrimos não uma vontade política, mas artificialmente fabricada. E, aliás, esse produto é o que realmente corresponde à *volonté générale* da doutrina clássica. E, na medida que assim é, a vontade do povo é o resultado e não a causa primeira do processo político.” (p. 320)

A manipulação da vontade depende fundamentalmente dos métodos de publicidade que apresentam características mais próximas da persuasão¹¹ do que a publicidade no sentido deontológico, presente na formação do conceito de democracia e formação crítica da opinião pública. Isso levaria à impossibilidade de formação de uma opinião livre, a apontar apenas para a existência de uma condução da vontade geral.

“Uma vez que elas (as idéias) podem ser manufaturadas, o argumento político eficiente implica quase inevitavelmente a tentativa de torcer as premissas coletivas existentes em que uma forma particular, e não simplesmente na tentativa de executá-las ou ajudar o indivíduo a formar uma opinião” (p. 321).

No contexto descrito por Schumpeter, é considerada eficiente a informação adulterada ou seletiva (aquela que permite mentir dizendo a verdade), ainda que haja limites para se coibir abusos. Esses limites seriam dados pelo próprio processo democrático e pelas regras de sobrevivência dos grupos políticos envolvidos, pois não se sustenta uma mentira por muito tempo. Por isso, a característica da farsa acaba por não ser a regra em função mesmo do princípio da democracia, segundo o qual nenhuma decisão pode ser apresentada à revelia do povo, do público; antes, precisa de sua aprovação para que seja considerada legítima e legalmente válida. Todas ações de governo são tomadas em nome do povo, ainda que ele não participe efetivamente do processo decisório.

A despeito de todas as fragilidades apontadas acima, Schumpeter reconhece que prevalece, e não só no senso comum, a teoria convencional da democracia. Mas atribui essa situação muito mais a razões místicas e também a exemplos de fatos históricos onde houve uma mudança radical aprovada pela maioria. São fatos que, embora pontuais, tiveram uma grande repercussão, como o movimento pela independência e formação dos Estados Unidos da América, reforçando a memória do nascimento da democracia moderna à luta contra o despotismo. Mas, segundo ele, a democracia surgiu sempre como alternativa a governos que já se encontravam decadentes, com sinais visíveis de ineficiência, incompetência e corrupção. Nesse sentido, a revolução democrática chega com a promessa de liberdade e de decência. “O credo democrático constituía um evangelho de razão e melhoramento” (p. 325). Dessa promessa transformadora vem a força de sua doutrina e princípios básicos.

¹¹ Sobre esse conceito, conferir HABERMAS (1984) no item em que trata do declínio da esfera pública.

Mas, segundo Schumpeter, ela não se manteve intacta e tornou-se impossível de ser aplicada, na sua forma pura, em todas as sociedades, principalmente entre as mais complexas e entre aquelas onde persistem problemas de desigualdades sociais, gerando condições desiguais de participação política e até mesmo de acesso aos direitos básicos constitutivos da cidadania (civis, sociais e políticos).

Em função disso, Schumpeter propõe, como nova formulação da concepção da democracia, o que chama de teoria da liderança competitiva. Para ele, “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (p. 328). O conceito de luta pela liderança é o núcleo de sua teoria, onde o autor propõe uma inversão do conceito tradicional: a eleição dos representantes que passarão a decidir passa a ser o ponto principal, e não mais secundário, do método democrático. O regime democrático passa, pois, a funcionar como instrumento de formação de lideranças que disputarão a legitimidade de sua representação através da livre competição pela conquista do voto da maioria do eleitorado. Para Schumpeter, a vontade geral não se expressa diretamente, mas é captada, organizada e estimulada por um líder político que a transforma em fator político. A essência da democracia, seguindo a teoria elaborada por Schumpeter, é a disputa eleitoral, a livre concorrência pelo voto (considera-se, aqui, o conceito de concorrência formulado pela Economia, incluindo todas as imperfeições desse conceito). Não haveria, segundo o autor, a possibilidade de alcançar o tipo ideal de democracia. Portanto, há variações sobre seu conceito de democracia entre o ideal utópico e o totalitarismo, num caminho onde é possível identificar traços da autocracia ainda que seguindo predominantemente o método democrático.

O conceito de controle popular na teoria de Schumpeter aparece de forma limitada. Da mesma forma que o eleitor tem a função de escolher seus representantes, tem também a de destituir os governos que formou, ou seja, de retirar a aceitação a determinado grupo político que tenha vencido a disputa pela preferência do eleitorado. O controle acaba se resumindo, portanto às eleições, instituição por excelência de participação do cidadão na constituição dos regimes democráticos. A democracia é apresentada não como a vontade do povo, mas a vontade da maioria, pois são entregues as rédeas do governo ao grupo que

conta com o apoio da maioria do povo. Como a essência é a disputa pelo voto para tomar ou manter o poder, a produção da legislação e atos administrativos visando o bem comum são resultados dessa disputa. São, portanto, fatores secundários, e não os principais, pois os grupos que ganham o poder precisam apresentar resultados para manter a legitimidade.

A formulação de Schumpeter reforça o caráter elitista de governo, dominante desde a formulação do conceito de democracia pelos antigos, onde só aqueles que se dedicam à política reúnem condições de assumir responsabilidades de decidir ou mesmo de participar de decisões que interferem na *res publica*. O povo não decide, mas escolhe quem decide, ou escolhe quem pensa por eles, já que não seria capaz de alcançar tal faculdade. A carreira política é figura de destaque nessas condições, pois se o homem comum não é um homem político *strictu sensu*, surge a figura do político profissional que, junto aos técnicos, apoiados por uma estrutura burocrática, vão viabilizar o exercício da administração pública em nome do bem comum.

Tais traços prevalecem na caracterização da democracia, pois fazem parte do conjunto de quatro condições básicas, descrito por Schumpeter, para garantia do êxito do método democrático, entendendo como êxito:

“o caso em que o processo democrático se reproduz constantemente, sem criar situações que obriguem à invocação de métodos não-democráticos, e que pode enfrentar problemas correntes de uma maneira na qual todos os interesses que contam politicamente são julgados aceitáveis a longo prazo.” (p. 352, nota de rodapé)

São as seguintes as condições apresentadas:

1. qualificação do corpo político;
2. limitação do domínio real das decisões políticas;
3. burocracia bem treinada;
4. autocontrole democrático.

Schumpeter apresenta essas condições descritas como instrumentos reguladores do exercício democrático sem os quais corre-se o risco de degenerar os princípios do regime e dar margem à apropriação indevida do poder e à ineficiência administrativa e política,

levando ao desgaste e à falência os governos. São também princípios que reforçam o caráter tecnicista da organização burocrática¹², ao defender a divisão bem delimitada entre o local e momento de participação popular (eleitorado) e a concentração de poder de decisão nos centros da esfera do poder constituído com a legitimidade conferida pela maioria.

A primeira condição implica na busca de políticos de qualidade, já que o povo escolhe não entre o próprio *demos*, no sentido amplo, mas entre aqueles que se apresentam para o jogo de disputa como qualificados para os cargos em questão. Assim, reforça e sustenta a idéia da carreira política, ao pedir pessoas talhadas e preparadas para a função, com elevados nível de qualidade e padrão moral.

A segunda se apresenta no sentido de buscar uma orientação para as decisões dos políticos qualificados e eleitos para as esferas de poder e decisão. Schumpeter defende que “o campo real de decisões políticas não seja estendido demasiadamente longe” (p. 353), o que implica na adoção de referências para colocar limites e evitar que as decisões sejam guiadas exclusivamente pelos critérios e paixões políticos. A medida do campo de ação deve considerar, além da luta de sobrevivência política, a qualidade dos homens que formam o governo, o tipo da máquina política e o quadro da opinião pública com que deve trabalhar. Balizar esse campo de ação implica em adotar parâmetros técnicos, o que não significa, segundo Schumpeter, que o debate parlamentar deva ser excluído, apenas que ele deve ocorrer ciente de suas limitações. Temos aí os argumentos que sustentam a idéia que autoriza, por parte do governo, a adoção de restrições apresentadas como necessárias para o controle social e manutenção da ordem. É ainda um argumento que tem sido utilizado por órgãos administrativos para justificar uma postura refratária à publicidade de seus atos.

As medidas de limitação do campo de ação levam à aceitação da presença de conselhos de especialistas de modo a orientarem as decisões políticas que envolvam questões amplas e de conteúdo técnico complexo. Schumpeter acredita que os técnicos não estariam sujeitos às “explosões de vingança e manifestações de sentimentalismos às quais os leigos do governo e parlamento têm o hábito de se entregar” (p. 354-355). Essa segunda condição

¹² No item que se refere ao desenvolvimento da noção de transparência, neste trabalho, os princípios da

admite a existência de decisões autônomas dentro da esfera do governo, ao prever que nem todas as funções de Estado precisam estar, obrigatoriamente, submetidas ao método político, autorizando a criação de agências especializadas autônomas, que se orientam exclusivamente por orientações técnicas e que em alguns casos se eximem do debate político para serem executadas. No limite, acaba por criar um ambiente favorável ao desenvolvimento da tecnocracia.

O cumprimento da segunda condição encontrará a estrutura necessária na terceira descrita por Schumpeter: a existência de uma burocracia bem treinada e que tenha “boa posição e tradição dotada ainda de um forte sentido de dever e um não menos forte *esprit de corps*” (p. 355). É o campo de apoio dos técnicos porque, para funcionar na medida em que defende o autor, essa burocracia deve ser forte o suficiente para guiar a decisão dos políticos.

O autocontrole democrático, como quarta condição para o êxito do método democrático complementa as demais acima, oferecendo as bases teóricas que resultaram no conceito de impessoalidade presente como uma das principais características dos governos democráticos contemporâneos. Trata-se da existência de mecanismos impessoais de controle e disposição por parte dos grupos políticos em aceitá-los. Refere-se essa condição a medidas coercitivas para impedir a corrupção e a degeneração da democracia. Acima dos funcionários públicos — tanto os eleitos para os cargos políticos quanto os profissionais de carreira da burocracia — está a lei, principal instrumento de regulação das relações entre governo e população. Participar desse jogo implica na aceitação das regras por ambas as partes (eleitores e políticos), reconhecendo as lideranças eleitas e legitimadas. “Os eleitores comuns [...] não devem retirar com excessiva facilidade a confiança entre eleições e necessitam compreender que, uma vez eleito determinado cidadão, a ação política passa a ser dele e não sua” (p. 357). É aí que se identifica o princípio segundo o qual se justifica o abandono da teoria clássica de democracia, pois o povo já não detém o controle direto das decisões administrativas uma vez que o delega aos representantes, abrindo mão do direito de continuar orientando seus eleitos.

organização burocrática serão tratados com mais detalhes.

2.1.2. Poliarquia

DAHL (1993 e 1996) identifica certa distância entre a formulação teórica do conceito e as práticas adotadas nos países democráticos o que, para Dahl, é resultado da segunda grande revolução da democracia: a transferência de sua sede de governo da cidade-Estado para o Estado-nação. Ao identificar essa transformação e reconhecer as dificuldades analíticas geradas da aplicação do conceito de democracia à nova realidade do conceito, o autor adota o termo “poliarquia” para buscar solucionar esse limite. Com a introdução desse novo conceito, Dahl apresenta a idéia de graus de democracia para analisar as condições de sua maximização. Na teoria de DAHL (1996), a democracia é apresentada como efetivação da soberania popular e da igualdade política.

A adoção da democracia em larga escala. Esse é, segundo o autor, o propósito da mudança da sede da democracia, processo que produziu oito conseqüências, identificadas como instituições as quais devem ser observadas como condições para alcançar o objetivo proposto. A poliarquia é uma delas; as outras sete são:

- 1) representatividade (na impossibilidade de participação direta de todos os cidadãos em todas as instâncias de decisão);
- 2) extensão ilimitada;
- 3) limites à democracia participativa (para evitar graus elevados de discricionariedade);
- 4) diversidade;
- 5) conflito (praticamente um resultado da característica anterior);
- 6) pluralismo social e organizativo;
- 7) expansão dos direitos sociais.

No momento da transição da cidade-Estado para o Estado-nação, o regime democrático começa a sofrer descaracterizações em relação à concepção original. Segundo as doutrinas clássicas democráticas, o regime só é possível de ser aplicado em regiões pequenas, com

número relativamente pequeno de habitantes, que permita a participação direta de todos os cidadãos nas decisões da pólis. Mas a situação mudou a partir do século 19, quando a democracia passa a se constituir em importante movimento político. O conceito toma força e chega ao final do século 20 — entre críticos e defensores — com força quase universal como idéia política, como aspiração e como ideologia (Dahl, 1993, p. 257).

A poliarquia é apresentada, então, como um estágio para se alcançar o objetivo de democracia em larga escala. De acordo com Dahl, ela se distingue principalmente por duas características amplas: a cidadania estendida a uma porção comparativamente alta de adultos e a inclusão, entre os direitos da cidadania, de realizar oposição aos altos funcionários do governo e fazê-los abandonar seus cargos diante a instituição do voto. Dessas características se desenvolvem outras mais específicas, que se concretizam em sete instituições, que representam direitos, instituições e processos efetivos:

- 1) funcionários eleitos (a quem é atribuída a função constitucional de controlar decisões de políticas públicas);
- 2) eleições livres e imparciais;
- 3) sufrágio inclusivo;
- 4) direito a ocupar cargos públicos;
- 5) liberdade de expressão;
- 6) variedade de fontes de informação (refere-se aos direitos de informação que, segundo Dahl, só existem sob proteção legal);
- 7) autonomia associativa.

É através do respeito a essas instituições que se procura chegar ao objetivo da democracia em grande escala. A combinação das instituições descritas acima é que caracterizará os países nos mais variados graus da poliarquia. Isso porque o conceito de Dahl permite o estudo das características democráticas de cada país, analisando as características específicas de cada um através de classificação gradativa.

Para Dahl (1996), não há uma, mas várias teorias de democracia. Sua proposta, ao construir a teoria da poliarquia (que ele apresenta como teoria inacabada), é adotar o método descritivo para identificar o nível de democracia adotado nos diversos países. A identificação passa pela observação de oito condições políticas para que se alcance a poliarquia. Como Dahl considera a democracia como efetivação da soberania popular e da igualdade política, e o momento do processo de tomada de decisões é o processo eleitoral, identifica essas regras no momento da eleição propriamente dita e naqueles que a antecedem e a sucedem como forma a garantir a aplicação da regra da maioria. Isso porque a aplicação dessa regra é apontada como o requisito que permite compatibilizar os princípios de igualdade política e soberania popular.

São as seguintes as condições da poliarquia descritas por Dahl:

A) No período de votação:

1. todos os membros da organização votam;
2. na verificação dos votos, todos os indivíduos recebem peso idêntico;
3. a alternativa com maioria de votos é vencedora.

B) Na fase pré-eleitoral:

4. qualquer pessoa pode apresentar alternativas além das propostas;
5. todos possuem informações idênticas sobre alternativas.

C) Depois da votação

6. lideranças com maioria de votos vencem as demais;
7. as ordens dos servidores eleitos são executadas.

D) Entre as votações

8.1. eleições são controladoras;

8.2. ou as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições, são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes;

8.3. ou ambas as coisas.

A observação dessas condições varia de país a país. Segundo Dahl, nem todas as regras são seguidas, ao mesmo tempo, na íntegra por todos os países, nem mesmo por aqueles que se intitulam democráticos. Para tratar dessa diversidade, o autor propõe uma escala contínua para analisar cada condição e a combinação entre elas e, assim, identificar os países segundo essa gradação. Aqueles que apresentam níveis superiores de observação das condições são classificados como regimes poliárquicos.

a. Características de abertura

O'DONNEL (1998) faz uma outra leitura da teoria de Dahl, propondo ampliações e apresentando outras características. Para o autor, a poliarquia é uma síntese complexa de três correntes ou tradições históricas conflitantes — democracia, liberalismo e republicanismo — que se relacionam de modo complexo e mutante. Essas correntes convergem nas instituições, mas seria uma convergência parcialmente contraditória porque cada uma delas apresenta princípios básicos que são inconsistentes com os princípios básicos das outras. Isso, segundo O'Donnel, dá às poliarquias suas características de dinâmica e abertura. O autor resume desta forma as características essenciais de cada uma das correntes: “o liberalismo atribui direitos defensivos aos indivíduos localizados na esfera privada; o republicanismo atribui obrigações aos indivíduos que devem ser cumpridos na esfera pública; e a democracia afirma o direito positivo de participação nas decisões do demos” (p. 33).

O'Donnel parte da impossibilidade de se falar em conceito puro de democracia. Uma diferença em relação ao conceito de Dahl é que O'Donnel apresenta a democracia como uma das características da poliarquia. Na concepção de O'Donnel, as condições da democracia estariam dadas na complexa relação com as outras duas tradições políticas, variando de nível de acordo com a correlação de forças no jogo político. A caracterização

da poliarquia estaria condicionada ao equilíbrio dessas forças. A sobreposição resultaria na descaracterização e no distanciamento do conceito. Já para Dahl (1993), a poliarquia é apresentada como estágio anterior ao objetivo da democracia em larga escala. Seria a transição entre a segunda e a ainda virtual terceira revolução do conceito de democracia, ainda que, na prática, não se saiba exatamente qual a real dimensão e as características desse próximo passo. Para Dahl, essa terceira revolução implica em se alcançar o objetivo de aplicar a democracia em larga escala. A poliarquia seria a base para construção de uma nova realidade que ainda não se apresenta em termos bem definidos.

“É típico que os democratas que vivem em países governados desde muito por uma poliarquia pensem que ela (a poliarquia) não é bastante democrática e que deveria sê-la em maior medida. Mas também os democratas têm diversas concepções sobre a próxima etapa da democratização; até agora nenhum país transcendeu a poliarquia e passou a uma etapa ‘superior’ de democracia.” (p. 268-269)

2.2. A base do poder visível — o princípio da publicidade

Qualquer que seja o enfoque da teoria democrática, trazem como importante traço constitutivo dos regimes que se apresentam sob essa forma a questão da visibilidade do poder. Na teoria de DAHL (1993 e 1996) o direito de acesso à informação está presente na descrição das condições e características da poliarquia. Entre as características da democracia poliárquica descrita por Dahl, destacam-se a liberdade de expressão e o acesso a fontes de informação. Essas características estão presentes entre os requisitos para atender quatro dos cinco critérios do processo democrático: participação efetiva dos cidadãos; compreensão esclarecida; inclusão e controle do programa de ação. O quinto requisito, a igualdade de voto, seria atendido através dos princípios de funcionários eleitos e eleições livres e imparciais.

Nas condições para exercício da poliarquia, estão presentes o acesso a informações sobre as alternativas e o acesso a fontes alternativas de informação. Por certo, essas condições de acesso a fontes de informação não são apresentadas como únicas maneiras de observar os critérios do jogo democrático, mas demonstram a importância da visibilidade. Como um dos critérios desse jogo é o controle de programa de ação e inclusão, a exigência de acesso a fontes governamentais de informação como quesito é praticamente uma consequência

imediatas; isso significa o reforço da necessidade de acesso a informações confiáveis de governo para que seja possível exercer o direito do controle.

Nem na teoria elitista de SCHUMPETER (1961) desaparece o conceito de publicidade. Nenhum regime que se baseie na legitimação pela maioria tem como escapar do momento de apresentação à opinião pública. O que acontece na abordagem de participação restrita como nessa teoria, é que a exigência da publicidade apresenta-se em sua face mais empobrecida ou enfraquecida. O princípio de publicidade, aqui, se descaracteriza não só pelo aspecto da persuasão, mas sobretudo, por aceitar a mentira e a omissão úteis em nome da governabilidade.

Em BOBBIO (1989, 1990 e 2000) a condição da visibilidade é apresentada como papel regulador do processo democrático. O conceito de Estado Social desenvolvido por Bobbio (1990) traz na essência o princípio da visibilidade quando o classifica como a sociedade permeada pelo Estado e o Estado permeado pela sociedade. Do nível de informação que a sociedade dispõe sobre os atos de seus governantes e sobre o poder decisório, dependerá o nível de controle que os cidadãos têm sobre o Estado. Na passagem da democracia direta para a representativa desaparece a praça, mas não a exigência da visibilidade do poder, que se satisfaz através da “publicidade das sessões do parlamento, com a formação de uma opinião pública através do exercício da liberdade de imprensa, com a solicitação dirigida aos líderes políticos de que façam suas declarações através dos meios de comunicação de massa” (BOBBIO, 2000, p. 387). Para o autor, a publicidade dos atos de governo é um dos principais traços que distingue o regime democrático do autocrático. O esquema da utilização do poder público em benefício de interesses de grupos privados se mantém principalmente na falta de visibilidade das ações governamentais.

Ao tratar do jogo entre o "poder invisível e o poder visível", o autor recorre ao que chama de um "aparente jogo de palavras" para definir o governo de democracia como "o governo do poder público em público". Logo em seguida, ele explica o porquê de o jogo de palavras ser apenas aparente, chamando a atenção para o fato de a palavra "público" ter dois significados, conforme venha como antônimo de "privado" ou conforme venha como antônimo de "secreto". Entretanto, faz uma ressalva: “refiro-me, que fique bem claro, ao público ativo, informado, consciente de seus direitos” (BOBBIO, 2000, p. 388). Com essa

observação, assinala o caráter estratégico que a informação assume na regulamentação de um governo democrático.

Bobbio coloca a publicidade dos atos de governo como o "verdadeiro momento de reviravolta na transformação do Estado moderno que passa do Estado absoluto para Estado de direito". É na formação desse Estado moderno que busca os argumentos para comprovar a necessidade da visibilidade do poder. Ele cita Imanuel Kant como o ponto de partida da sua discussão, ao apresentar as bases de sustentação da democracia. As instituições se alternaram ao longo dos séculos de construção do Estado moderno, as sociedades tornaram-se ainda mais complexas, as relações sofreram mudanças substanciais. Entretanto, as bases conceituais permanecem inalteradas. São os chamados princípios sobre os quais se constrói o regime democrático. São pré-requisitos para a existência desse tipo de regime. Sem eles, não se pode falar em democracia. Kant¹³ (apud BOBBIO, 1989) toma o princípio da publicidade como conceito transcendental do direito público. É adotado como critério para distinguir o bom do mau governo, o lícito do ilícito. Toda ação que não for suscetível de se tornar pública, é considerada, por definição, injusta. Ou seja, todos os atos realizados fora da esfera legal são, obrigatoriamente, realizados em segredo. São aqueles atos que, se fossem praticados publicamente, causariam reação no restante da sociedade para impedir que fossem realizados. É na esfera do secreto que surgem os atos de corrupção. O escândalo nasce, conforme descreve o autor:

“no momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos, na medida em que não poderiam ser tornados públicos, pois, caso o fossem, aquele ato ou aquela série de atos não poderiam ser concretizados.” (p. 91)

A corrupção é o momento da desobediência à regra do jogo. O escândalo é o momento em que essa desobediência é tornada pública.

2.2.1. Zona de tensão entre o público e o secreto

As recentes denúncias de escândalos em várias sociedades democráticas mostraram que a instituição da democracia como um governo que se baseia no princípio do poder público

¹³ Bobbio recorre a KANT, I., “Risposta alla domanda : che cosa é l’illuminismo”, in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*. Utet, Torino, 1956.

em público, por si só, não erradicou as possibilidades de formação de poderes paralelos e redes de corrupção. Não eliminou completamente o risco de criação de uma esfera oculta de governo. Ninguém pode ignorar, principalmente nas sociedades de massa, a existência de agentes persuasores que atuam nas zonas de sombra dos bastidores do poder, beneficiando determinados grupos econômicos que sejam de seu interesse. Entretanto, há mecanismos de combate a esse tipo de comportamento ilícito, o que não ocorre em sociedades autocráticas. "O que distingue o poder democrático do poder autocrático é que apenas o primeiro, por meio da livre crítica e da liceidade de expressão dos diversos pontos de vista, pode desenvolver em si mesmo os anticorpos e consentir formas de desocultamento" (BOBBIO, 1989, p. 102).

O desafio da democracia está em reduzir, se não eliminar, a tendência do poder a manter-se oculto. "O segredo está no núcleo mais interno do poder", diz Elias Canetti¹⁴, citado por Bobbio (2000), mas não deve ter espaço ampliado e valorizado no regime democrático. A origem da razão da necessidade de subtrair-se ao olhar do público, afirma Bobbio, está no desprezo pelo povo. Também os monarcas se mostram para exibir potência. Mas "essa visibilidade puramente exterior do senhor da vida e da morte de seus próprios súditos deve corresponder à opacidade das decisões das quais a sua vida e a sua morte dependem" (p. 388).

O poder secreto é caracterizado por Bobbio como o ato de "subtrair-se à vista do público no momento em que se tomam as deliberações de interesse público e vestir a máscara quando se é obrigado a apresentar-se em público" (p. 403). O autor utiliza o termo "mascaramento" em sentido metafórico e há várias formas de se recorrer a ele como forma de burlar a obrigação da publicidade, o que é possível com o uso da linguagem para ocultar o pensamento. Isso se manifesta, basicamente, de duas formas, conforme descreve Bobbio: "ou usando a linguagem para iniciados, esotérica, compreensível apenas àqueles de seu círculo, ou então, usando linguagem comum para dizer o oposto do que se quer dizer ou dar informações erradas ou distorcidas" (p. 404).

¹⁴ CANETTI, E. *Massa e potere*. Milão : Adelphi, 1981, p. 350.

Bobbio reconhece não ser possível a ausência total de segredos perante o homem. Mas, ao contrário da democracia, a autocracia permitiria não só o segredo, mas também a mentira. Ou seja, permite que o príncipe se utilize da palavra para esconder suas reais intenções porque os mecanismos de controle estão ausentes. É a mentira útil citada e defendida por Maquiavel, Platão, Aristóteles e Xenofon e presente também na teoria elitista de Schumpeter. Aí se encontra mais uma diferença. A democracia, por outro lado, exige o conhecimento da sociedade. “O cidadão deve saber, ou pelo menos deve ser colocado em condição de saber” (p. 392). Cannetti, citado por Bobbio, reconhece a existência do segredo como segurança do poder. E essa situação seria reforçada pelo desenvolvimento tecnológico, pois permite o maior controle das informações sobre a sociedade, o que distancia do ideal do Estado social descrito por Bobbio (o Estado permeia a sociedade sem ser visível a ela) e aproxima do protótipo do Panopticon de Betham (1791)¹⁵ — uma elevada torre de controle localizada no centro do território que permite o monitoramento dos movimentos de todos os cidadãos sem que o controlador seja visto. A dúvida que surge a partir desse protótipo é: quem fiscaliza o fiscalizador? Betham se propõe a fazer a crítica à estrutura centralizadora e autocrática de controle pelo príncipe da sociedade sem se fazer visível ou sem se sujeitar à fiscalização e avaliação pública. O poder de “guardar os guardiães” deve ser do povo, que deve fazer inspeções regulares à torre central. Isso porque a inspeção, segundo Betham, deve ser feita não só por inspetores designados, mas também pelo público. Com isso, antecipa a discussão sobre dever da transparência e o direito à informação, o acesso às informações e decisões das agências governamentais.

¹⁵ BETHAM, J. **Panopticon: ovvero la casa dispezione**. Veneza : Marsilio, 1983.

3. Informação e esfera pública

O debate sobre regulamentação do acesso à informação governamental enquadra-se na discussão sobre formação da esfera pública. A existência de um espaço público compartilhado justifica a exigência de publicidade de tudo aquilo que diz respeito a esse público e em função do qual as decisões devem ser tomadas. Como instituição que reúne as informações da sociedade e que regula o espaço público, o Estado surge como a mais importante fonte de informação e em razão do funcionamento desse público apresenta-se como fundamental a preocupação pelo cuidado com a confiabilidade das informações governamentais, como será visto mais à frente através da análise da teoria habermasiana feita por WEBSTER (1995).

Nesta parte do trabalho será apresentado o papel que a informação desempenha na formação da esfera pública e de que maneira se organizam as discussões em torno da disponibilidade e acesso às informações governamentais, incluindo temas relativos às garantias do direito de o cidadão tomar conhecimento das coisas públicas. A partir das transformações estruturais da esfera pública, como mostra Habermas, será possível identificar como foi afetado o princípio da publicidade de modo a mostrar a complexidade que envolve a aplicação desse princípio.

Antes de apresentar como ocorre a relação entre estruturação da esfera pública e a discussão sobre acesso à informação governamental, é importante discorrer sobre os principais conceitos que envolvem o tema: a formação e estruturação das esferas pública, privada e social, a partir das teorias de HABERMAS (1984) e de ARENDT (2000), onde será possível identificar a progressiva interpenetração das esferas, com visível declínio da pública. A partir daí será apresentado o histórico da formação do conceito de formação de opinião pública de modo a compreender quais são os propósitos de orientação do fluxo informacional a partir da organização da esfera pública e, ainda, de que modo o declínio da esfera pública interfere na aplicação do princípio da publicidade. Em seguida, será abordado como se organiza o Estado como fonte de informação em torno dessa perspectiva teórica descrita. Essa abordagem permitirá mostrar as implicações da organização das

agências de informação governamental e o trabalho pela credibilidade das informações por elas divulgadas.

3.1. A informação na constituição da esfera pública

O processo comunicativo está na base do conceito da esfera pública que, segundo HABERMAS (1997b), se constitui através da linguagem. É nessa interação comunicativa que se constitui o público e se formam as opiniões.

“A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. [...] A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana”. (p. 92)

A informação, como base desse processo comunicativo, encontra-se na gênese da formação da esfera pública burguesa, que se criou para legitimar os interesses da classe emergente e se regulamenta através da publicidade. De acordo com HABERMAS (1984), na formação dessa esfera pública cresce a importância da informação, principalmente porque é através dela que se obtém o controle da administração. Importante lembrar que o controle financeiro é o ponto principal da administração na formação do Estado moderno, em função das crescentes necessidades de dinheiro para manter as instituições burocráticas. “O Estado moderno é essencialmente um Estado de impostos, a administração financeira é o cerne de sua administração” (p. 31).

O Estado é a esfera de regulamentação das relações públicas burguesas, mediando os interesses das esferas privadas que constituem o público. A publicidade atua, então, como as censuras política e econômica para coibir abusos. “O que é submetido ao julgamento do público ganha ‘publicidade’”. (p. 41). No centro do público, encontra-se o público leitor crítico, que participa e compartilha da opinião formada na esfera. Mas não é todo burguês que tem acesso à esfera pública, pois sua formação exclui aqueles burgueses das tradicionais corporações profissionais e com produção artesanal e inclui apenas os grandes comerciantes, que assumem os instrumentos de controle do público.

ARENDT (2000) afirma que o espaço público se constitui “na ação e no discurso” e destaca, ainda, a importância da visibilidade, da publicidade para sua formação. Assim, a esfera pública só tolera o que for considerado relevante, ficando o irrelevante para a esfera privada. “Para ela [Arendt], o que é definidor do espaço público é o fato de ser um espaço que só pode ser construído pela ação e pelo discurso” (TELLES, 1999, p. 51).

O conceito de espaço público para Hannah Arendt, se apresenta em três dimensões: 1) o espaço da visibilidade (onde se formam opiniões e julgamentos); 2) mundo comum de pertinência (que oferece referência àqueles que dele participam) e, ainda, 3) espaço político de opinião.

Segundo Telles, Arendt não aceita a idéia de se constituir uma esfera pública a partir de interesses privados. HABERMAS (1984) trata de uma “interpenetração progressiva da esfera pública com o setor privado” através do crescimento da intervenção estatal. Arendt, afirma Telles, percebe um declínio da esfera pública, o que quebraria a noção de realidade, comprometendo a capacidade de pensamento, uma vez que eliminaria a referência no outro porque os homens “tenderão a fazer de seus interesses e sentimentos privados a medida de todas as coisas” (p. 47). Isso porque, na concepção de espaço público de Hannah Arendt, a construção de um mundo comum, que se forma na ação e no discurso, é que oferece os critérios para distinguir o que pertence ao privado do que pertence ao público e permite pensar em torno do conjunto e do interesse geral e não apenas de interesses específicos.

“Enquanto critérios de discernimento, são referências a partir das quais os homens podem se orientar num mundo caracterizado pela pluralidade dos agentes, pela contingência dos acontecimentos e pela imprevisibilidade dos efeitos da ação que cada qual realiza. E é isso que se esvai à medida que o espaço público se dissolve. A perda do espaço público significará a perda dessa relação objetiva com os outros homens e, com isso, a perda mesma de uma noção de realidade”. (p. 46)

ARENDT (2000) reconhece que no mundo moderno as duas esferas (pública e privada) “constantemente recaem uma sobre a outra, como ondas no perene fluir do próprio progresso da vida” (p. 43). Mas aponta para a necessidade de retomar uma diferenciação entre o público e o privado, não aceitando a idéia da construção de um espaço público a partir de interesses privados.

Essa divisão está bastante clara na concepção antiga de política, onde o público (*polis* grega ou a *res publica* romana) se diferenciava do privado (lar), por ser o espaço de total liberdade entre os iguais. Na esfera privada do lar, o que predomina é a relação de subordinação, de domínio e emprego da força. No público, na *polis*, o que predomina é o poder da ação e do discurso, da persuasão e ausência de violência. A vida política é determinada pela liberdade de seus membros participantes, libertos que estão de lutar pelas necessidades da sobrevivência (função do lar) e mesmo da servidão (como são os escravos). O termo “economia política”, esclarece a autora, não seria aceita pelos cidadãos da antiga Grécia porque a economia é uma atividade restrita à sobrevivência e por isso é assunto doméstico.

“O que os filósofos gregos tinham como certo, por mais que se opusessem à vida na polis, é que a liberdade situa-se exclusivamente na esfera política; que a necessidade é primordialmente um fenômeno pré-político, característico da organização do lar privado; e que a força e a violência são justificadas nesta última esfera por serem os únicos meios de vencer a necessidade [...] e alcançar a liberdade.” (p. 40)

Esse conceito não corresponde à organização moderna de sociedade, concebida, ainda segundo Arendt, como “o conjunto de famílias economicamente organizadas de modo a constituírem o fac-símile de uma única família sobre-humana, e sua forma política de organização é denominada ‘nação’” (p. 38). A autora não prega um retorno ao ideal clássico grego; entretanto, defende que o político volte a assumir papel preponderante na constituição da esfera pública de modo a impedir sua formação a partir da disputa entre interesses privados. Para Arendt, “quanto maior é a população de qualquer corpo político, maior é a probabilidade de que o social, e não o político, constitua a esfera pública” (p. 52). O político, na sua avaliação, é o elemento que mantém a possibilidade de formação da esfera através da persuasão e não em torno da imposição da vontade da maioria do grupo mais forte. A troca identificada por Arendt desvirtuaria a concepção da origem da esfera pública que passaria a se constituir a partir do comportamento, e não mais da ação e do discurso.

A concepção apresentada por Hannah Arendt é alvo de críticas, principalmente porque ela projeta um ideal da visibilidade no espaço público sem mediações, o que se afasta

completamente das relações políticas sociais. “E é difícil imaginar uma interação política que não dependa do jogo dos conflitos e oposições que atravessam o espaço social” (TELLES, 1999, p. 68). HABERMAS (1993) aponta algumas limitações na teoria de Hannah Arendt em função de apresentar dicotomias conceituais rígidas que não se aplicariam na sociedade moderna. Ela adota uma veemente crítica ao privatismo na sociedade e defende uma rígida separação entre público e privado que para Habermas não ocorre na prática. O espaço público, para Hannah Arendt, seria o espaço da democracia direta, do poder comunicativamente produzido numa condição de comunicação sem violência. “(Nas) diferentes formas de democracia direta vê, H. Arendt, as únicas tentativas de constituição de liberdade nas condições da sociedade moderna” (p. 109). O espaço público descrito por Hannah Arendt só existiria em condições ideais sem conflitos e sem a interferência da economia.

“Nada mais distante de seu pensamento do que a idéia de um contrato social. E nada mais avesso às suas preocupações teóricas e políticas do que a identificação do público com o Estado, por referência ao qual os interesses privados encontrariam os limites e as referências para o seu agenciamento na esfera da economia.” (TELLES, 1999, p.67)

As condições descritas por Hannah Arendt criariam uma condição *sui generis*, que Habermas descreve como inviáveis para a sociedade moderna:

“[...] um Estado, exonerado da elaboração administrativa de matérias sociais; uma política, depurada das questões relativas à política social; uma institucionalização da liberdade pública, que independe da organização do bem-estar; um processo radical de formação democrática da vontade, que se abstém em face da repressão social — este não é um caminho viável para nenhuma sociedade moderna.” (p. 110)

Vale ressaltar que Habermas trata da formação da esfera pública burguesa, no período de criação da concepção do Estado moderno, centrado na administração financeira e na regulamentação dos interesses privados pelo Estado interferindo na formação da esfera pública. Arendt busca a formulação clássica de espaço público político a partir de bases do pensamento aristotélico, numa tentativa de recuperar princípios básicos que orientam a formação do público.

Ainda que se considerem as críticas de inadequação de conceitos clássicos à organização da sociedade moderna, o pensamento de Hannah Arendt apresenta grande importância na elaboração de um conceito de esfera pública. Importante destacar o contexto em que a autora produz seu pensamento, numa época de ascensão e auge de regimes totalitários, como o nazismo (do qual sofreu perseguição) e o stalinismo. Sua pesquisa orienta-se na investigação de experiências de dominação autoritária e tentativa de explicação da deformação de democracia de massas ocidentais. Na divisão conceitual rígida e na defesa de um espaço público “puro” — uma vez que ele se corrompe e deixa de existir a partir do momento em que sofre interferência de interesses privados — Hannah Arendt oferece elementos para reflexão na identificação dos problemas da sociedade moderna. “Não há como não reconhecer que essas dicotomias dão o que pensar” (TELLES, 1999, p. 66). O que ela propõe, observa Telles, é a subversão dos termos tal como apresentados pela teoria política clássica. Em suas teorias, Arendt busca descrever quais seriam as “condições de normalidade da existência humana digna” (HABERMAS, 1993, p. 105) e com isso abre o debate ao apresentar em que momentos a privatização do espaço público se transforma numa ameaça às liberdades humanas, apontando um dos possíveis caminhos do totalitarismo.

Para HABERMAS (1984), a interpenetração das esferas pública e privada trata-se do resultado praticamente inevitável da evolução das complexas relações da sociedade burguesa. A constituição de um “público dos homens” constitui a base do Estado liberal de Direito, que, baseado no princípio da razão, formará uma legislação com base na “vontade do povo”. É também a base de uma suposta neutralidade reivindicada pela sociedade burguesa que, na verdade, não passará de falsa aparência, para defender um modelo econômico livre de regulações do Estado. O argumento é que numa suposta condição de livre concorrência, ninguém conseguiria obter poderes absolutos sobre o outro. Entretanto, essa argumentação omite a desigualdade de condições entre os atores que participam da concorrência, privilegiando, certamente aqueles que detêm maior poder de barganha. Para resolver essa situação e garantir igualdade de condições, torna-se necessária uma intervenção do Estado.

“Processos de concentração e processos de crise arrancam o véu que encobre a ‘troca por equivalentes’ e desvelam a estrutura antagônica da sociedade. Quanto mais ela se mostra como um relacionamento simplesmente coercitivo, tanto mais urgente se torna a necessidade de um Estado forte.” (p. 172-173)

A partir dessa constatação, são acrescentadas ao Estado funções que permitem maior intervenção pública na esfera privada. Essa intervenção do Estado se presta tanto como uma forma de “contrapor-se, [...] com meios políticos, a quem seja superior graças a posições de mercado”, atenuando desigualdades do mercado; quanto à manutenção do sistema vigente, através mesmo dessa atenuação de desequilíbrio, funcionando como uma válvula de escape. “De um modo geral [...] as intervenções do Estado, mesmo onde tenham sido obtidas contra interesses ‘dominantes’, estão no interesse da manutenção de um equilíbrio do sistema que não possa mais ser assegurado através do mercado livre” (HABERMAS, 1984, p. 173-174). Essa necessidade crescente da intervenção estatal é a base da interpenetração da esfera pública na esfera privada. Contratos de relações privadas passam a ter caráter público e “o sistema jurídico privado é invadido pelo crescente número de contratos entre poder público e pessoas privadas” (p. 179).

3.2. Opinião pública

A formação da sociedade burguesa trouxe consigo o conceito de opinião pública, que vem passando por sucessivas reinterpretações desde então (HABERMAS, 1984). Através da análise da mutação do conceito, é possível perceber como acontece o que Habermas chama de decadência da dimensão pública, fato que, segundo ele, pode ser constatado nas duas concepções clássicas e antagônicas — liberalismo e socialismo. A partir da decadência da dimensão pública é possível perceber como se dá o desvirtuamento do princípio da publicidade e como isso interfere na orientação do fluxo de informação. Por isso, antes de apresentar como o declínio da esfera pública interfere na desfiguração do princípio da publicidade, é importante apresentar a trajetória do emprego do conceito de formação da opinião pública e a função que desempenha, pois é a abordagem desse conceito que influenciará a abordagem dada à aplicação do princípio da publicidade.

No século 18, os fisiocratas franceses tratam *l’opinion publique* como um produto da discussão pública esclarecida. A opinião pública para os franceses dessa época, diz

Habermas, “é o resultado esclarecido da reflexão conjunta e pública, sobre os fundamentos da ordem social” (p. 118). Na Inglaterra, o conceito de *public spirit* é tratado como uma instância que pode obrigar os legisladores à legitimação. Em ambos os casos, a opinião pública funciona como uma orientação para os legisladores ou mesmo para os déspotas esclarecidos e não implica em participação na esfera de decisão, prevalecendo ainda o princípio “*auctoritas facit legem*”. Vale reforçar que a opinião pública é formada na esfera pública restrita burguesa, entre os “homens pensantes”, entre aqueles que lêem, esclarece Habermas.

Para Rousseau, ainda segundo o autor, a opinião pública tem a tarefa de controle social, não necessariamente resultado de uma argumentação pública, mas como um censor que “vigia” a atuação do poder público. Na Alemanha, o conceito formulado por Foster e Wieland, também citados por Habermas, traz a opinião pública como um preceito exclusivo dos proprietários e que influencia a massa.

O autor prossegue listando as diferentes acepções do conceito de opinião pública ao longo da história da formação do pensamento político: Kant apresenta a opinião pública como mediadora entre a política e a moral, aproximando-se bastante da concepção clássica de controle social, mas se diferenciando dela ao enfatizar que a soberania popular só se concretiza através do uso público da razão. O conceito mantém a exclusão do público não-proprietário, que continua alijado da esfera pública burguesa. Esse conceito de mediação entre moral e política é rejeitado por Hegel e Marx (citados em Habermas). Segundo Hegel, “a opinião pública das pessoas privadas reunidas num público não conserva mais uma base para unidade e verdade: retorna ao nível de uma opinião subjetiva de muitos” (HABERMAS, 1984 p. 144). Segue a concepção de formação de uma opinião pelo público burguês pensante que é tomada como uma opinião geral, o que faz com que Karl Marx a critique como instrumento de dominação da classe proprietária. “Marx denuncia a opinião pública como falsa consciência: ela esconde de si mesma o seu verdadeiro caráter de máscara do interesse de classe burguês” (p. 149).

A mudança de função da esfera pública, acontece, para Marx, a partir das reformas eleitorais que acontecem na década de 30 do século 19 com o objetivo de ampliar o Estado de direito burguês, estendendo-o aos não proprietários através da possibilidade de disputa

política. Mas essas reformas não levaram, obrigatoriamente, à superação do objetivo proposto, em função da reação imediata da burguesia liberal que, para evitar mudanças estruturais, se apoiaram justamente na opinião pública. “A esfera pública ‘ampliada’ não levou fundamentalmente à superação daquela base, sobre a qual o público das pessoas privadas tinha inicialmente intencionado algo como uma soberania da opinião pública” (p. 155-156). A esfera pública torna-se, assim, um “campo de concorrência de interesses nas formas mais brutalizadas da discussão violenta” (p. 158). As leis são tratadas como formas de administrar interesses privados concorrentes. A partir do século 19, o tema principal é a ampliação da esfera pública e não mais o princípio da publicidade como um fim em si mesmo.

A opinião pública perde qualquer traço de força crítica e passa a ser tratada pelos liberais como coação à conformidade, abrindo o espaço para a criação do espírito tecnocrático de dominação. “A autotematização da opinião pública vai desaparecendo na mesma medida em que, com a prática do segredo dos gabinetes governamentais, escapa-lhe a finalidade polêmica, precisamente delimitada, e se torna a si mesma até certo ponto difusa” (p. 159). Stuart Mill e Tocqueville, principais teóricos do liberalismo do século 19, partem para uma interpretação reacionária do conceito de estado de direito burguês, como observa Habermas. Eles defendem a adoção de restrições e regulamentações da opinião pública — que se tornou uma força entre outras — para que não engolissem todo o poder como tal. E reforçam o que pode ser considerado o embrião da tecnocracia, defendendo que as decisões políticas sejam tomadas não por uma “multidão inculta”, mas por homens preparados para tal e que determinem a opinião pública. Sem poder conter a onda de ampliação da esfera pública, resta ao liberalismo oferecer novamente publicidade à própria opinião, mas com restrições para assegurar a influência. A disputa política é ampliada, mas a decisão e a formação da opinião pública permanecem restritas à esfera burguesa formada pelos proprietários. A adoção do segredo aponta para uma decadência da esfera pública, tanto na concepção socialista quanto liberal. De acordo com Habermas, à medida que o público se estende a esferas mais extensas da sociedade, ela começa a perder sua função política, qual seja, a de “submeter os fatos tornados públicos ao controle de um público crítico” (p. 167).

“Duas tendências perturbadoras: primeiro, uma conseqüente desconsideração ao direito individual à privacidade; e, segundo, uma tendência no sentido de publicidade a menos, com um conseqüente incremento de segredos em áreas ... consideradas públicas” (GOLDSCHMIDT¹⁶, apud HABERMAS, 1984, p. 168 — nota de rodapé)

3.3. O declínio da esfera pública e a desfiguração do princípio da publicidade

Na formação da esfera pública, o princípio da publicidade encontra-se presente como regra contra a política do segredo. É o instrumento através do qual as decisões políticas são submetidas ao julgamento e à revisão da opinião pública capaz de exercer um controle crítico, descreve Habermas. O enfraquecimento da esfera pública esvazia essa função a partir do momento em que é invadida pelo privado e a lei perde suas características de generalidade passando a ser empregada como forma de administrar os interesses privados. Como observa Habermas, a ampliação da esfera pública, conduzida pela opinião pública burguesa proprietária, acabou por resultar na sua desfiguração e de seus princípios constitutivos. Ao lado da modificação das estruturas da lei, a publicidade perde a força de estímulo de formação da opinião pública e de racionalização da dominação política. Ampliada, a esfera pública não é mais identificada e permanece cada vez mais distante dos processos de decisão e de poder. A publicização da informação assume caráter legitimador, é feita para que os atos sejam submetidos à apreciação pública e ganhem legitimidade através da aprovação da maioria.

“O público mediatizado, dentro de uma esfera pública imensamente ampliada, é incomparavelmente mais citado de diversos modos e com maior frequência para fins de aclamação pública, mas, ao mesmo tempo, ele está tão distante dos processos de exercício do poder e da distribuição do poder que a racionalização deles mal pode ser ainda estimulada através do princípio da publicidade, do tornar público. Muito menos pode, então, esperar que ele possa ser garantido” (HABERMAS, 1984, p. 212).

Habermas identifica as alterações dos princípios da esfera pública através da evolução do que ele trata como “sua instituição por excelência” (p. 213), a imprensa. A alteração do enfoque dessa instituição demonstra a apropriação da orientação da opinião pública pelo público proprietário dos meios de produção e distribuição da informação, que passa a se

¹⁶ GOLDSCHMIDT, M. L. Publicity, privacy, secrecy. In: West-Pol. Quart., Bd 7, 1957, s. 401 ss.

dirigir a um público de massa, ou a esfera pública ampliada que não tem acesso à formação da opinião pública.

Na primeira fase, os jornais impressos não passam de mera redação de avisos, de interesse estritamente comercial, atendendo a uma demanda da emergente classe burguesa. Mas já na virada do século 19 identifica-se uma reorientação da imprensa burguesa, que passa a assumir um caráter predominantemente político. É o surgimento da imprensa de opinião, que se presta à divulgação dos ideais burgueses e o editor passa de mero vendedor de notícias para comerciante com a opinião pública. O jornal assume um caráter mediador e potenciador, deixando em segundo plano seu caráter mercantil. Segundo Habermas, muitos periódicos são deficitários, mantidos por seus editores-proprietários como instrumentos de divulgação de ideais políticos. Uma característica que prevalece até mesmo quando se inicia um processo de profissionalização da redação. Essa realidade começa a se transformar já na segunda metade do século 19, quando a imprensa reassume chances de lucro de empresa comercial e retoma sua característica mercantil através da propaganda. E, enquanto se comercializa e aumenta a eficácia jornalístico-publicitária, a imprensa torna-se mais manipulável e suscetível às pressões de determinados grupos privados. “Enquanto antigamente a imprensa só podia intermediar e reforçar o raciocínio das pessoas privadas reunidas em um público, este passa agora, pelo contrário, a ser cunhado primeiro através dos meios de comunicação de massa” (p. 221).

Nessa fase, Habermas registra a valorização da função da publicidade de cunho comercial, com crescimento do poder sobre a manipulação do gosto da massa. Surgem dos profissionais de relações públicas, especializados em trabalharem a imagem perante a opinião pública, vindo a público — via imprensa — sob o argumento da defesa do interesse comum. Suas ações são orientadas pelo *good will* que, na verdade, mascaram verdadeiros interesses individuais dos grupos que representam. A publicidade continua sendo o princípio da esfera pública através da qual se legitimam vontades da maioria, já não mais através do livre debate crítico, mas da legitimação por aclamação da maioria. O público ampliado, excluído do circuito do poder e de decisão, só raramente é chamado, num processo praticamente plebiscitário. A função da publicidade dentro da esfera pública é severamente alterada.

“À medida que a reprodução social ainda depende da decisão de consumir e que o exercício do poder político depende da decisão eleitoral das pessoas privadas, existe um interesse no sentido de se ter influência sobre isso — aqui, para elevar a venda; ali para aumentar formalmente a participação eleitoral formal deste ou daquele partido ou então dar informalmente um maior peso à pressão de determinadas organizações.” (p. 209)

Nessa situação, a burocracia estatal também é levada a assumir o mesmo caráter publicitário que prevalece nas grandes empresas privadas, dentro do processo de integração com a sociedade. Em função da ampliação da esfera social, o Estado vê-se obrigado a negociar com associações e grupos sociais, fazer um arranjo com a esfera pública, o que resulta em transferência parcial de tarefas administrativas. Assim, explica Habermas, surge a necessidade de promover a acomodação interesses organizados. Há acordos extraparlamentares, o que significa excluir a esfera pública institucionalizada estatalmente, mas isso não isenta da necessidade de publicidade; entra em cena a tarefa de “trabalhar a opinião pública”, para a qual contam com acompanhamento sistemático de seus profissionais. Junto com o princípio da publicidade, a esfera pública perde suas características e funções, o mesmo acontecendo com suas instituições estatais. “Na medida em que há essa interpenetração de Estado e sociedade, a esfera pública perde certas funções de intermediação e, com ela, o Parlamento enquanto esfera pública estabelecida enquanto órgão do Estado” (p. 231).

Esse é o resultado do fortalecimento da esfera social, que promove a interpenetração entre as esferas pública e privada, ao assumir poder de influência sobre as instituições estatais, através das quais vão se legitimar perante o público de massas.

Essa interpenetração das esferas, que Habermas identifica como o declínio da esfera pública burguesa, atinge diretamente as instituições estatais que, diante do público assumem a tarefa de se legitimarem através da manipulação da opinião pública dentro da esfera de governo. Uma manipulação que favorece a apropriação da esfera pública por

interesses individuais, num cenário que permite o direcionamento da informação em prol de interesses específicos¹⁷.

3.4. O Estado como fonte de informação

WEBSTER (1995) mostra como o declínio da esfera pública, apontado por HABERMAS (1984), interfere na orientação dos serviços de informações governamentais, comprometendo a confiabilidade necessária a esse tipo de serviço. Como as agências governamentais são as principais fontes de informação sobre a sociedade, enquadram-se na noção de esfera pública, pois a discussão torna-se inimaginável sem uma base segura de conhecimento. Qualquer discussão em torno de políticas públicas, avaliação e possibilidades de intervenção estatal sobre a sociedade dependem fundamentalmente de informações seguras; daí, destaca Webster, a necessidade de formação de profissionais de estatísticas para provimento dos dados. Desenvolve-se, nesse campo, a discussão ética em torno da idéia de que os profissionais devem agir de maneira desinteressada, com escrúpulos para coletar e analisar dados.

“A proposta não é a de que serviços estatísticos governamentais constituam, por si próprios, uma esfera pública. Mas, sim, que eles sejam elemento fundamental de uma esfera pública significativa e que princípios, como estatísticas corretas, serviço público e pronto acesso à informação governamental, dêem apoio.” (p. 122)

O autor percebe pelo menos duas tendências que começam a minar o papel dos serviços de informação governamental e, por conseqüência, os princípios da esfera pública: a concepção de tratar informação como *commodity* e o aumento da propensão do governo (e políticos, em geral) de intervir em vias que ameaçam a integridade dos dados estatísticos. Essa interferência é percebida principalmente em função de orientação para a opinião pública, por parte de agentes de governo, de modo a mostrar resultados positivos das ações governamentais, conseguindo, com isso, vantagens eleitorais. Pode-se resumir essa situação

¹⁷ Neste ponto, é importante assinalar que não é possível fazer uma relação direta entre manipulação da opinião pública como apropriação imediata pela população. Essa manipulação não implica, necessariamente, na manipulação e domínio sobre as ações e decisão da população, pois o problema envolve outros aspectos para identificar a relação entre manipulação e resultados. Mas esse assunto não será aprofundado neste trabalho e pede um estudo a parte.

como a tendência de politização do conhecimento que, segundo Webster, lança dúvidas sobre a confiabilidade e retidão da informação.

A primeira tendência, de tratar a informação como recurso econômico estratégico resulta no aumento do custo da coleta, tratamento e disponibilização de dados. Webster se refere, no caso da Grã-Bretanha, por exemplo, a informações antes disponíveis em papel e que se tornaram acessíveis apenas em meio eletrônico, o que nem sempre implica na redução de gastos. Antes, como explica o autor, representa um obstáculo a mais para a acessibilidade da informação. A tendência de se investir nas novas tecnologias para tratamento da informação promove um terreno fértil para crescimento do mercado para profissionais especializados em consultoria de informação, ajudando a aumentar o custo da informação e dificultando o acesso. Isso acontece, por exemplo, nos casos em que a utilização de uma nova tecnologia para registro e disseminação da informação — ainda que traga potencialmente a possibilidade de oferecer informação em tempo mais hábil — resulta na adoção de um sistema complexo que aumenta a dependência em relação ao especialista. Para muitos grupos, essas novidades representam simplesmente a negação do acesso, pois a informação toma um custo impraticável. Entretanto, é na segunda tendência que Webster identifica o principal prejuízo, pois representa o que ele considera uma verdadeira violação da esfera pública.

“Esse desenvolvimento pode ser concebido como um assalto à esfera pública por setores motivados com informação manipulada e distorcida em prol de seus próprios fins. Como tal, estatísticas são vistas agora não como informação desinteressada, mas como ferramenta de política governamental. Um golpe mais profundo na esfera pública é difícil de imaginar.” (p. 123)

Essa tendência compromete a possibilidade de avaliação e implementação de políticas públicas, reforçando o caráter político da informação e aumentando a possibilidade de manipulação por interesses políticos, colocando uma máscara sobre a realidade. Webster acusa dificuldades, no Reino Unido, em se obter dados sobre a distribuição de renda e índices de identificação de riqueza e pobreza, tornando praticamente impossível analisar propostas de reformulação de políticas tributárias ou mesmo identificar problemas relacionados ao desemprego. Exemplo dessa manipulação aconteceu em 1994 quando a

comunidade britânica registrou 2,8 milhões de desempregados. Mas, segundo o autor, se o critério de identificação de desemprego não tivesse sido alterado, ou se o governo do então primeiro-ministro John Major tivesse utilizado as mesmas medidas adotadas em outros países, o total de desempregados poderia se aproximar dos 4 milhões.

No Brasil, é possível identificar um paralelo exatamente na mensuração do índice de desemprego no país, onde há uma discrepância entre os índices apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão oficial que elabora os relatórios sobre os quais o governo projeta suas políticas e avalia resultados, e pelo Departamento Intersindical de Economia, Estudos Sociais e Estatística (Dieese), que fornece relatórios para entidades sindicais. O Dieese realiza uma pesquisa nas principais regiões metropolitanas do país. Segundo dados disponíveis na página eletrônica do Dieese¹⁸, a Região Metropolitana de Belo Horizonte atingiu a taxa de 13,5% de desemprego em março de 1996, seguindo os critérios da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada pelo Dieese. No mesmo período, a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), realizada pelo IBGE na mesma região, identificou 5,32% de desempregados.

Isso se deve a diferenças de metodologias empregadas pelas pesquisas, conforme nota explicativa na própria página eletrônica da entidade. A começar do universo pesquisado, ao qual o PED inclui no universo crianças de 10 a 14 anos. Mas o Dieese afirma não ser esse o principal fator que provoca a discrepância de dados. Essa inclusão teria mais significado para estudos sobre trabalho infantil no país; de qualquer forma, não pode ser ignorado como um dos pontos que diferenciam as duas pesquisas. Na avaliação do Dieese, o que provoca a discrepância entre as duas pesquisas — são 8,18 pontos percentuais entre elas — é a adoção de um novo conceito pela PED: a do “desemprego oculto”. A pesquisa do Dieese classifica nesse conceito o trabalhador desempregado que “é obrigado a realizar ‘bicos’ que não têm continuidade para auxiliar no orçamento da família e até para financiar seus gastos de busca de um novo emprego” (DIEESE¹⁹). Essa categoria é significativa, pois esses mesmos trabalhadores são classificados pelo PME como “ocupados”. Ou seja, apenas dos indivíduos classificados como desempregados pela PED recebem o mesmo tratamento

¹⁸ www.dieese.org.br

¹⁹ Nota explicativa do Dieese, disponível no endereço eletrônico: www.dieese.org.br

pela PME. Além dessa diferença, há também a relativa às pessoas em serviços assistenciais sem remuneração e aquelas “encostadas pela caixa” por mais de 15 dias — são classificadas como “ocupadas” pela PME. A PED as classifica como “inativas”. Esses são apenas alguns exemplos de incompatibilidades de metodologias que impedem uma avaliação precisa e confiável da realidade. Conseqüentemente, vai afetar na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, porque essa alternativa não está disponível em função da manipulação de informação.

O aspecto tratado acima é apenas um dos três estágios onde Webster identifica que há possibilidade de manipulação da informação — aquela que é feita durante a compilação dos dados. Os critérios de definição de metodologia, nem sempre definidos e divulgados, comprometem os resultados e na maioria das vezes, a população que tem acesso a essa informação via imprensa — oficial ou não — acaba por desconhecer os detalhes dos métodos. Mas há outros dois estágios: na formação de comissões de controle de informação e na publicação das informações governamentais.

A instabilidade de formação de comissões e agências de informação, responsáveis por estatísticas é um dos problemas para obtenção de dados confiáveis. O encerramento de uma determinada comissão ou alteração de sua estrutura interrompem uma linha de trabalho e comprometem a análise de dados numa série histórica, indispensável numa projeção de políticas de médio e longo prazo.

Já a manipulação na publicação pode ocorrer de várias formas. Desde a omissão de metodologias até na forma de divulgação, escolhendo meio e momento de divulgação de informações negativas para o governo, obscurecendo a publicidade do fato e reduzindo o impacto de sua divulgação. Um relatório sobre problemas na área de saúde pública no Reino Unido, por exemplo, não pode deixar de ser divulgado, sob pena de comprometer o princípio da publicidade que rege os governos democráticos. Mas, como lembra Webster, se for divulgado na mesma época do casamento de um membro da família real, as atenções da opinião pública, em função do tratamento oferecido pelas empresas de comunicação, estarão voltadas para este último acontecimento. O espaço a ser ocupado por um relatório desse tipo, que numa situação “comum” receberia um outro tratamento, fica menor. Com

isso, o princípio da publicidade está cumprido com a divulgação, ainda que pouco adequada.

Esses mecanismos de manipulação aumentam o descrédito em relação aos dados apresentados pelas agências do governo, com implicações diretas nos princípios constitutivos da esfera pública. “Em um nível mais avançado, com esse descrédito, temos também um empobrecimento do elemento central da esfera pública” (p. 124).

Webster lembra que, para melhor compreensão do nível de alcance das transformações apontadas nas análises acima é necessário considerar que elas fazem parte de uma tendência de crescimento da valorização do gerenciamento informacional, característica que toma proeminência principalmente no período pós-guerra, resultado do aumento do fluxo de informação. A formação de uma sociedade de consumo, tal como identificou Habermas ao tratar da ampliação da esfera pública, implica em valorização da consciência da necessidade da persuasão.

A perspectiva é a de declínio da esfera pública em função do aumento da importância da esfera social sobre a estatal, identificado por Habermas. Essa realidade, guiada pelas necessidades econômicas de sustentação desse social, com o advento da sociedade de consumo, a valorização do gerenciamento informacional do pós-guerra é apontado como fundamental para coerência do governo moderno. Contribui para reforçar essa realidade o surgimento de profissionais especializados em trabalhar a imagem de empresas e governos em benefício da persuasão e que apontam a manipulação da opinião pública como fundamental para a manutenção do controle social. A fabricação do consenso é vista como instrumento de sobrevivência dos grupos que conduzem a economia da sociedade. Os teóricos que defendem essa concepção, citados por Webster²⁰ são, Howard Tumber, Walter Lippmann e Harold Lasswell; Edward Bernays é apontado pelo autor como o principal mentor da defesa da profissionalização da manipulação da opinião pública tal como se desenvolveu até os dias de hoje, sendo indicado como o criador da moderna profissão do Relações Públicas. É de Bernays, citado por Webster (p. 125), o reflexo da defesa dessa

²⁰ Conferir citações de Webster: TUMBER, Howard. Taming the truth. **British journalism review**. N. 4, v. 1, p. 37-41, 1993; LASSWELL, Harold. The vocation of propagandists. In: LASSWELL, Harold. **On political**

postura, indicada como um custo da democracia liberal, como um resultado quase natural do desenvolvimento e evolução da sociedade democrática: “O crescimento da democracia, em combinação com decisivas mudanças na direção de uma sociedade centrada no consumo, colocou um prêmio no consenso fabricado”. Através da valorização da propaganda e do gerenciamento da informação como quesitos da democracia liberal, os defensores do consenso fabricado procuram explicar a contradição entre a ampliação da democracia para uma esfera pública numericamente maior que pede um maior fluxo informacional e a realidade, que é a redução da livre circulação da informação de modo a dissimular o debate crítico de idéias, trocando-o pela persuasão. “(A persuasão) envolve disseminação de mensagens particulares e também a restrição da informação, uma atividade que inclui censura.” (WEBSTER, 1995, p. 125).

HABERMAS (1984 e 1997) não aceita a idéia da persuasão como um quesito da democracia liberal porque, na sua avaliação, é o sinal do declínio da esfera pública. Propaganda e persuasão são apontadas por ele como forças que obstruem a construção da razão pública constringendo o debate crítico. Uma tendência criada no período entre guerras que se fortaleceu nas décadas seguintes e apresentou crescimento acelerado na última parte do século 20. O gerenciamento de informações assume caráter de atividade econômica, não só para incrementar negócios, mas também para desenvolver seu próprio setor de negócios, com crescimento do setor da indústria da propaganda, com surgimento e ampliação do número de agências especializadas no gerenciamento de informação. Não a publicidade, como princípio da esfera pública, e de garantia de livre circulação de informações em regimes democráticos, mas a propaganda (*advertising*), que é tida como a característica mais importante da sociedade contemporânea, que se apresenta como democrática, mas onde prevalece sua característica de cultura de consumo. A propaganda e a informação não garantem, por si, essas características da sociedade do consumo, que se mantém em princípios outros ditados pela lógica econômica hegemônica, tal como livre formação de mercado. Mas é um ponto-chave, que é uma das ferramentas utilizadas para atender as demandas dos interesses políticos e econômicos predominantes. Como observa Webster, o gerenciamento da informação neste campo se fortalece dentro da perspectiva de

sociology. Chicago : Universty Press, 1977; LIPPMAN, Walter. **Public opinion.** Allen and Wnwin, 1922; BERNAYS, Edward. **The engineering of consent.** Norman : University of Oklahoma Press, 1955.

declínio da esfera pública e como instrumento que reforça as características persuasivas da opinião pública: informação maquiada, intimidação e censura.

4. Transparência e direito à informação

4.1. Campos de segredismo na burocracia

O debate sobre o acesso à informação governamental conduz às noções de transparência administrativa e direito à informação que, embora tratados separadamente, são na prática interrelacionados.

A transparência administrativa, um dos requisitos para obter controle social sobre o Estado, é tratada aqui como o resultado da submissão ao princípio da publicidade presente na administração pública de governos com características democráticas. Sobre os tipos de atividades e ações sujeitas à noção de transparência, é preciso definir as diretrizes teóricas do conceito de administração pública, até mesmo para conhecer os contornos sob os quais se desenvolve a noção de transparência da coisa pública.

“Em seu sentido mais abrangente, a administração pública tende a ser conceituada na literatura como o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas consideradas de ‘interesse público’ ou comum numa coletividade ou numa organização estatal. A atividade da administração pública corresponderia, de um lado, às ações governamentais relacionadas com os poderes de decisão e comando e aquelas de auxílio imediato ao exercício do governo; de outro lado, diria respeito aos empreendimentos voltados para a consecução dos objetivos públicos, definidos por leis e atos do governo”. (JARDIM, 1999, p. 50)

O modelo predominante de organização da administração pública é o burocrático-legal, descrito por WEBER (1971) como o tipo mais puro de dominação. A base da autoridade legal se atrela a fatores de racionalidade, impessoalidade e territorialidade, sendo a racionalidade a essência dessa forma de organização: “A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseada no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional.” (Weber, 1971, p. 27). Essa característica reflete a valorização da especialização e do técnico. Os funcionários devem ser nomeados, por critérios objetivos, baseados em seu campo de conhecimento da área sobre a qual vai atuar e também na experiência. Weber salienta que a burocracia valoriza não só o conhecimento

teórico e preparação técnica do funcionário público, mas também, e sobretudo, sua experiência no setor, o que resulta em mais conhecimento, mais domínio sobre a área e, conseqüentemente, mais poder. Quanto mais tempo de atividade em determinado cargo, o funcionário ganha um conhecimento especial dos fatos e passa a contar com uma bagagem exclusiva. Por causa disso, toma destaque o segredo profissional, que seria a chave para obtenção de mais poder. As informações de cada funcionário passariam a ser interpretadas como recursos estratégicos com valor de mercado. “Embora não exista apenas nas organizações burocráticas, o conceito de ‘segredo profissional’ é típico delas. [...] Ele é um produto da luta pelo poder” (p. 27).

Há outros dois fundamentos da organização burocrática que acabam por reforçar o traço do segredismo da administração pública: 1) a definição por áreas específicas de competência e 2) a hierarquização. O primeiro fundamento implica, segundo Weber, em:

“a) uma esfera de obrigações no desempenho das funções diferenciadas como parte de uma sistemática divisão do trabalho; b) atribuição ao responsável da necessária autoridade para desempenho das funções; c) definição clara dos instrumentos necessários de coerção e limitação de seu uso a condições definidas” (WEBER, 1971, p. 16-17).

O segundo fundamento, a hierarquização, está diretamente ligado ao anterior, dando sustentação ao tipo de organização dos serviços burocráticos. Esse fundamento determina que “cada cargo inferior está sob o controle e supervisão do superior” (p. 17), estabelecendo normas rígidas de funcionamento e subordinação de decisões.

Mas a racionalidade da organização burocrática sustentada pelo fundamento da dominação pelo saber é também o traço que, segundo Weber, garante à administração o critério da objetividade e neutralidade. Junto à especialização há ainda a exigência de separação dos membros do quadro administrativo da propriedade dos meios de produção e administração e ausência de apreciação dos cargos. Os direitos ao cargo só podem existir, conforme Weber, nos casos em que são necessários para garantir o “caráter puramente objetivo e independente da conduta no cargo, de modo a ser orientada pelas normas pertinentes” (p. 18). A neutralidade dos serviços administrativos é tida como uma característica que decorre do princípio da racionalidade. Para o autor, a administração é neutra e deve se pautar por

normas técnicas, havendo uma distinção entre o político e o administrativo. Os membros do quadro administrativo só podem ser admitidos se comprovarem capacitação técnica para o cargo. Só os detentores de cargos políticos eletivos é que não precisam comprovar capacitação técnica. Pela estrutura descrita por Weber, as decisões políticas devem receber orientações do quadro técnico da administração. Esse é o modelo teórico que tem pautado a organização das administrações públicas modernas e orientado discussões sobre o tema da transparência.

4.2. Transparência x opacidade administrativa

O “manto do segredismo”, para usar um termo de JARDIM (1999), torna-se estratégico para manutenção do aparelho de dominação das organizações burocráticas. Ao mesmo tempo, apresenta-se como um dos elementos que tornam a discussão sobre transparência administrativa um exercício complexo, carregado de pontos conflitantes e paradoxais. A definição do termo transparência vem sempre acompanhada de seu oposto, a opacidade. Na verdade, ao lado da tendência da administração de valorização do segredo profissional, a tendência do poder à ocultação coloca a definição da noção de transparência numa perspectiva reativa. O reconhecimento da necessidade de aplicação da noção de transparência para apresentar limites ao poder da estrutura de dominação vem de uma reação de combate ao segredo presente na burocracia. Ao se falar de publicização e transparência das ações de governo, o desafio seria reduzir as zonas de sombra existentes nessas estruturas. Assim, a construção da noção de transparência perde a aura da simplicidade. Não se trata apenas de apresentar uma noção de submissão de todas as ações governamentais ao julgamento público, mas antes, de identificar os campos de sombra e opacidade e apontar as formas de reduzi-los e, ainda, identificar os possíveis graus de transparência que cada ação dispõe. As duas noções apresentam-se numa dimensão de complementaridade, como na definição de Chevalier²¹, utilizada por Jardim (p. 51):

“A transparência designa, inicialmente, a propriedade de um corpo que se deixa atravessar pela luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. Falar, neste sentido, de transparência administrativa significa que

²¹ CHEVALIER, Jacques. Le mithe de la transparence administrative. In: CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE. **Information et transparence administrative**. Paris : PUF, 1988.

atrás do invólucro formal de uma instituição se perfilam relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador. Mas a transparência é suscetível de graus: um corpo pode ser realmente transparente ou seja, límpido e fazer aparecer com nitidez os objetos que recobre, ou somente translúcido, se ele não permite, ainda que seja permeável à luz, distinguir nitidamente esses objetos, ou ainda diáfano, se a luz que ele deixa filtrar não permite distinguir a forma desses objetos. Por extensão, a transparência designará o que se deixar penetrar, alcançar levemente, o sentido escondido que aparece facilmente, o que pode ser visto, conhecido de todos ou ainda que permite mostrar a realidade inteira, o que exprime a verdade sem alterá-la.”

Segundo Jardim, “opacidade e transparência não se inserem numa simples relação de exclusão: há graus entre ambas. A riqueza teórica destas noções convida-nos a que nos desviemos da aparente facilidade com que tendem a ser mapeadas estas zonas de luz e sombra” (p. 51).

No contraponto à tendência do segredismo, a noção de transparência se apresenta como uma exigência de Estado que se regula por regras democráticas. É praticamente uma questão de sobrevivência (MORAIS, 1993) para uma sociedade onde o exercício mínimo de cidadania exige que cada cidadão tenha acesso a um volume de informações acerca dos direitos básicos que o Estado lhe confere. Essa cidadania mínima, descreve Morais, encaixará esse cidadão na sociedade, para a qual passará a existir como um ser devidamente enquadrado.

“O acesso a um sistema confiável de informações pode significar a possibilidade de segurança e racionalidade psicossocial para esse cidadão. Em suma, reformas sociais elementares são imprescindíveis não apenas por motivos éticos ou convicções ideológicas: trata-se de um imperativo de sobrevivência de qualquer pacto que fundamente a convivência numa sociedade como a nossa.” (p. 71)

Mas a necessidade de uma política informacional pelo Estado vem acompanhada de um poderoso paradoxo, que dificulta ou mesmo impede a aplicação efetiva desta tal política. De um lado, a disseminação de informações é vista como um elemento integrador, preventivo e que elimina tensões. Enquanto se mantém sob controle, cumpre o propósito de manter a ordem. Entretanto, Morais adverte para o “perigo” que a informação democratizada representa para a estabilidade dos sistemas. Como contrapartida, afirma, torna outros confrontos mais claros: transforma-se numa ameaça para o poder da

burocracia, uma vez que corre o risco de ficar vulnerável diante da publicidade de falhas e antagonismos do sistema.

O segredo apresenta-se, então, como um resquício do autoritarismo que, na burocracia, se apóia na estrutura tecnicista de poder. Como descreve JARDIM (1999), a estrutura que privilegia um corpo de técnicos mantém a massa excluída de informações sobre decisões sobre as quais, segundo os critérios de qualificação, não teriam condições de avaliar e decidir. O resultado é uma administração sem participação efetiva da sociedade e com poucas possibilidades de controle social, uma vez que estariam excluídos de todo o processo, até mesmo da possibilidade de se informarem sobre ele.

“O segredo revelaria, antes de mais nada, a sobrevivência de um autoritarismo administrativo, totalmente incompatível com uma construção democrática que implica no debate público e na possibilidade de o cidadão ter acesso à informação. A informação ‘confiscada’ pelos governantes e os funcionários seria o indicador de uma democracia ‘podada’, na qual os cidadãos, ‘considerados como quantidade negligenciável e tratados como intrusos’, permanecem ‘administrados’, sem verdadeiramente adquirir a cidadania.” (p. 52)

Jardim identifica no princípio da neutralidade da organização burocrática uma importante fonte alimentadora da lógica da opacidade na administração pública. Mas faz uma ressalva a essa neutralidade, que seria não mais que suposta. Na concepção weberiana de Estado burocrático, a neutralidade é defendida como necessária para que o administrativo possa se proteger de pressões externas e de interesses privados. Seria a forma de garantia do interesse público e da eficácia. Mas Jardim questiona quais são os critérios norteadores desse interesse público e dessa eficiência. Coloca, principalmente, a seguinte pergunta: a administração deve ser eficiente em relação a quem? CAMPOS (1990) também faz essa indagação, ao criticar a aplicação da lógica weberiana no modo de organização do Estado. Em função da predominância da técnica e da estrutura hierarquizada, a eficiência tomou, segundo Campos, uma conotação distanciada do público na administração pública. O funcionário eficiente é aquele que aplica e segue corretamente as normas técnicas dentro da lógica hierárquica e área de trabalho de sua competência. No entanto, a mudança do conceito de eficiência toma outra dimensão quando se parte para analisar como objetivo da

administração pública o atendimento das demandas sociais e a boa prestação de serviços públicos.

Pela teoria de Weber, o político e o administrativo apresentam-se em áreas distintas. O que é administrativo pauta-se pelos princípios técnicos e se exime da submissão à apreciação pública, uma vez que estaria isento de pressões externas e se orientaria por uma conduta objetiva. No entanto, JARDIM (1999) questiona essa separação e a aparente justificativa para que as decisões governamentais sejam tomadas sem obrigatoriedade de prestação de contas regular e constante. Acontece uma inversão de valores: “a satisfação do ‘interesse geral’ justifica o segredo e o público torna-se secreto” (p. 53). A separação entre administrativo e político também é questionada na medida em que a administração pública assume cada vez mais traços de abertura de negociação com vários grupos sociais. Ao se ocultar do público para se preservar dos interesses particulares, a administração também se exime do controle social, que, em última instância, é o que reúne potencial para, efetivamente, propor mecanismos de manutenção e garantia do interesse público.

“A eficiência administrativa já não consistiria na aplicação rígida e imparcial das ordens por parte do burocrata, mas na sua receptividade aos fins sociais e políticos do sistema [...]. O leque das demandas sociais torna a noção de administração pública moderna incompatível com a noção de neutralidade que sustenta a dicotomia entre política e administração.” (p. 54-55)

Segundo Jardim, o início da ruptura com a tendência à opacidade localiza-se nos anos 70. De acordo com ele, é o período em que se identifica a tendência de propostas de reformulação de Estado, que deveria passar, conforme as propostas, a se organizar em bases propícias a uma maior relação com a sociedade e mais condições de diálogo com diversos setores da sociedade civil. A partir daí é que se introduz na agenda pública com mais destaque o debate sobre transparência e publicidade de atos governamentais, um tema que cresce de importância principalmente no Canadá, Estados Unidos e países da Europa Central, com destaque para a França, onde, segundo Jardim, os estudos sobre transparência administrativa se encontram mais verticalizados.

JARDIM (1997) aponta as condições as quais o Estado deveria observar para atingir um ideal de transparência governamental frente aos cidadãos, conforme foi descrito no relatório anual de 1995 do *Ombudsman* da província de Quebec, Canadá:

- “- promover o acesso dos cidadãos às informações e serviços aos quais têm direito;
- esforçar-se para oferecer informação precisa e compreensível aos cidadãos em tempo suficiente;
- explicar claramente suas decisões aos cidadãos;
- garantir a revisão de decisões por uma autoridade superior caso os cidadãos demonstrem insatisfação em relação a estas;
- consultar os cidadãos sobre suas expectativas e grau de satisfação antes de estabelecer regulamentos;
- atuar com os cidadãos na implantação de mudanças;
- não procurar pretextos para justificar sua própria inação;
- afirmar o que fará e fazer o que afirma;
- aceitar prontamente a responsabilidade por seus atos e omissões.” (JARDIM, 1997, p. 51-52)

Essas condições, que seguem uma seqüência gradativa de acessos a direitos, dos mais elementares (aqueles que visam atender às necessidades prementes de enquadramento do cidadão à sociedade) aos mais amplos (que permitem que o cidadão interfira na esfera de decisão, se tornando um agente de transformação social), mostram como o ideal, tal como descrito, traz sérias implicações na estrutura da organização do poder público.

Adotar um modelo de provimento de meios de acesso à informação que possibilitem mecanismos efetivos de controle social sobre o Estado é uma decisão política com implicações antagônicas. BEMFICA (1996) acredita que esses modelos podem ser utilizados para aumentar a eficiência decisória intragovernamental. Mas, além dos “riscos” apresentados por MORAIS (1993), poderá encontrar obstáculos na cultura do ambiente da administração pública, porque dividir informação não é só dividir responsabilidade mas, principalmente, é dividir o poder (BEMFICA, 1996, MALMEGRIM, 1997, JARDIM, 1997). A disseminação da informação é vista como um golpe na estrutura administrativa guiada pelo princípio da dominação pelo saber e onde a informação assume valor estratégico na luta pelo poder.

Para JARDIM (1997 e 1999), a formação de uma base legal que garanta o direito à informação baseado na noção de transparência é o mais recente sistema de controle do

Estado pelo povo. Ele apresenta a transparência informacional também como submissão da administração ao princípio da publicidade. Mas assinala que “transparência” é mais exigente que a “publicidade”. Segundo ele, a administração se publiciza ao escapar do segredo, o que permite a redução da autonomia dos atores por um processo de “desprivatização”. Com a transparência, golpeia-se o que mantém a burocracia: o sigilo. Por isso, JARDIM (1999) trata a transparência como “uma poderosa alavanca de desburocratização” (p. 62). É também, ainda de acordo com o autor, um importante instrumento de inclusão social:

“A opacidade informacional do Estado sinaliza um território não menos relacional. Porém os elementos que densificam este território são a ausência (total ou quase total) de interação informacional envolvendo o aparelho de Estado (via seus agentes) e sociedade civil, na qual a massa de excluídos supera em muito a de cidadãos não-excluídos. A opacidade informacional favorece a (re)produção de um monopólio informacional, opacizado e, por isto mesmo, instrumentalizador de hegemonia. Como tal, a opacidade informacional constitui um território estratégico na produção de hegemonia e de exclusão (inclusive informacional) de classes não dominantes.” (p. 72-73)

Entretanto, Jardim faz uma ressalva: embora tenha assumido um caráter central nos discursos de democratização das relações do Estado com a sociedade, a noção de transparência ainda se encontra num lento processo de elaboração. A concretização dos ideais previstos desde o início da discussão em torno do tema ainda precisa percorrer um longo caminho. Jardim observa que as abordagens otimistas apresentadas na origem da discussão foram dando lugar a análises de realidade menos pretensiosas, reconhecendo os limites impostos pela estrutura administrativa geradora de opacidade. Isso manteve a discussão numa dimensão paradoxal, com distância cada vez maior entre ideal e ação. A transparência não se mostrou suficiente para eliminar completamente o segredo administrativo. Mas o reconhecimento desses limites na implantação do ideal de transparência não reduz a importância do processo de implementação de propostas para maior transparência administrativa. Para Jardim, está comprovado, através do processo histórico e das experiências que foram implementadas, que a tentativa de se adotar uma administração mais transparente é um ponto fundamental para se aprofundar nas propostas de democratização das relações do Estado com a sociedade. O processo reforçou a importância da discussão, comprovando que o tema acesso à informação governamental

exerce papel essencial. Atingir o objetivo proposto de democratização passa obrigatoriamente por esse caminho.

4.3. Direito à informação

Para dar sustentação e garantir a transparência administrativa tornou-se necessário criar um aparato legal. O direito à informação é, portanto, a concretização da noção da transparência. Considerando a tendência à opacidade dentro da organização burocrática, buscou-se em sua própria estrutura os mecanismos para caminhar em sentido contrário e evitar a absolutização do segredo. Em uma estrutura burocrática, os funcionários estão subordinados à lei, fundamento resultante da característica da impessoalidade. Tornar uma obrigação legal é a forma de fazer com que a administração retire, ainda que parcialmente, os mantos do segredismo sobre suas atividades. As leis criadas nesse sentido se fizeram necessárias para resguardar o direito do cidadão de ter acesso a quaisquer informações pessoais ou coletivas e determinar que o Estado seja obrigado a fornecer essas informações e torná-las acessíveis. “(E)ssa relevância jurídica da informação se deve a que o regime jurídico da informação converte-se em um aspecto essencial do exercício da soberania pela coletividade” (JARDIM, 1999, p. 69). O reconhecimento da necessidade de proteção legal ao direito à informação é destacado também por CEPIK (2000) e GRAU (2000).

O direito à informação está na base da formação do Estado liberal de direito e apresenta uma ampla dimensão. Para CEPIK (2000), é tratado como direito difuso, a partir de uma revisão da caracterização feita por T. H. Marshall²², que identifica três tipos básicos de direitos: civis (referem-se àqueles necessários ao exercício da liberdade individual), políticos (como direitos de participar da constituição de governo e de atuar politicamente dentro de uma sociedade) e sociais (relativos ao direito universal de acesso aos bens e serviços mínimos necessários à sobrevivência digna). Cepik defende que o direito à informação reúne as três categorias a um só tempo. Ele apresenta o aspecto civil na medida em que é empregado como amparo para que o cidadão tenha acesso às informações relativas a ele, uma proteção da esfera da liberdade individual. Segundo Cepik, “o impulso inicial da legislação sobre direito à informação [...] visava (nos Estados Unidos e países de

influência anglo-saxônica) centralmente aos aspectos da privacidade e da liberdade de imprensa” (p. 49). Mas o acesso à informação permite não só garantia de liberdade individual, mas resulta também no direito de participação na cidadania.

“(O) conhecimento sobre o Estado e a esfera pública também é uma condição para que os indivíduos e os grupos se posicionem em igualdade de condições na disputa pelos recursos escassos, desde meios políticos para influenciar na constituição do governo até o acesso aos serviços sociais e parcelas da riqueza social” (p. 49).

Aqui se apresenta a dimensão política do direito à informação. Mas permanece a divisão nebulosa, pois, como explica Cepik, “o exercício do direito à informação necessita de uma base institucional clara para concretizá-lo, de serviços organizados na interface entre o Estado e a sociedade civil” (p. 49), o que o aproxima de um direito social. A possibilidade de sua concretização faz parte de uma importante estrutura de serviço público, trazendo todas as implicações positivas e, principalmente, desafios decorrentes desse aspecto. O cumprimento do direito à informação depende, portanto, de investimentos públicos para viabilizar a estrutura e essa demanda entra junto a tantas outras da agenda política.

Cepik identifica aí uma das origens do distanciamento entre prática e ideal que orienta a construção do arcabouço legal para garantia de direito à informação. Nos países com economia desenvolvida, a situação encontra-se em estágio mais avançado do que nos países de economia periférica e do antigo bloco soviético, pois têm a vantagem de disporem de acervos informacionais mais consolidados. Nos países mais pobres ou em crise fiscal, os investimentos em modernização administrativa concorrem com outros gastos públicos. “Assim, a criação de estruturas e rotinas adequadas ao processamento democrático e eficaz das demandas dos cidadãos na área de provimento de informações ocorre de forma muito lenta e dispersa” (p. 50).

O primeiro desafio é de manter em boas condições de acesso as informações necessárias à orientação de participação em processos decisórios, o que implica em investir na modernização para formulação de eficientes acervos de informação e documentação. Além

²² Cepik destaca, principalmente, o livro **Cidadania, Classe Social e Status** (Rio de Janeiro: Zahar, 1967), versão brasileira do volume publicado na Inglaterra em 1963 (**Sociology, at the Crossroads and Other essays**). Outra indicação: **The right to welfare and other essays**. London : Heinemann, 1981.

disso, há ainda que se criar condições para que os cidadãos tenham acesso rápido e fácil a esse acervo. A situação é ainda mais complexa quando se considera que o direito à informação não se resume à disponibilização das informações, mas também à criação de condições de igualdade de acesso.

Para identificação da dimensão do direito à informação, partimos da conceituação dada por Cepik:

“Por direito à informação entende-se aqui um leque relativamente amplo de princípios legais que visam a assegurar que qualquer pessoa ou organização tenha acesso a dados sobre si mesma que tenham sido coletados e estejam armazenados em arquivos e bancos de dados governamentais e privados, bem como o acesso a quaisquer informações sobre o próprio governo, a administração pública e o país, ressalvados o direito à privacidade, o sigilo comercial e os segredos governamentais previstos em lei” (p. 46).

À essa definição, acrescenta-se uma ressalva que o próprio autor faz em seu trabalho ao analisar a dimensão social: “o complicador, neste plano da criação de condições para a fruição de um direito, é que não se trata simplesmente de ‘disponibilizar’ informações sobre a administração, a sociedade, a cidade, o país etc.” (p. 50).

JARDIM (1999) também assinala a complexidade que envolve a questão do direito à informação; a simples disponibilização da informação não representa em garantia do direito de acesso, pois está condicionada a uma série de regulamentações e, ainda, à aplicação de políticas compensatórias que permitam observar possibilidades de implementar condições iguais de acesso. Do contrário, a disponibilização de informação serviria para sustentar uma situação de desigualdade.

“Uma das críticas presentes na literatura [...] é que a aplicabilidade do direito à informação teria servido, sobretudo, a definir os documentos secretos e a legitimar a recusa à informação. Assim, a transparência garantida pelo direito à informação seria uma ilusão de uma democratização do acesso à administração. A informação teria uma característica acumulativa, beneficiando, antes de tudo, aqueles que já a possuem” (p. 72).

Ao identificar falhas no processo de garantias de acesso a informações governamentais (e os reflexos que isso tem na elaboração de mecanismos de controle social e avaliação de

políticas públicas) principalmente nos países da América Latina, GRAU (2000) reforça a defesa da necessidade de o direito à informação ser objeto de rigorosa legislação, que inclua sanções contra aqueles que desrespeitarem esse direito. Essa legislação, segundo a autora, ainda é fraca nesses países e necessitaria de ser incrementada para oferecer garantias de maior controle.

“Enquanto vários países da América Latina podem exibir êxito na criação de sistemas de avaliação de resultados de suas administrações públicas, muito poucos têm consagrado juridicamente o direito ao livre acesso dos cidadãos à informação administrativa [...]. Por outro lado, nenhum país dispõe de normas reguladoras do direito à informação onde se consignem responsabilidades e sanções diante de lesão do direito por parte das agências estatais.” (p. 14)

“Uma condição ainda mais básica para fazer possível o escrutínio público é que a revelação da informação governamental seja matéria legal, ou seja, o direito de acesso à informação requer um direito de apelação quando é negada ou dificultada.” (p. 21)

Ainda assim, o arcabouço legal de garantia à informação, em países com realidades sociais tão díspares quanto o Brasil e todos os outros da América Latina, não seria suficiente pois carece de “um conjunto de procedimentos e condições materiais que permitem o exercício efetivo desse direito” (JARDIM, 1999, p. 72). Isso é necessário em função de um público formado de desiguais, sem as mesmas condições de participação na vida pública. Se a disponibilização das informações é feita de maneira generalizada, amplia as desigualdades sociais. O problema não é disponibilizar as mesmas informações igualmente para todos, mas de garantir que os cidadãos tenham igualdade de condições de acesso às informações. As distorções só poderiam ser corrigidas a partir da definição de uma política pública de informação, sem a qual não seria possível viabilizar o princípio do direito à informação governamental. Com isso, Jardim procura deixar claro que não se pode confundir a garantia legal de transparência ao acesso à administração porque não há uma ligação natural entre elas. Considerando que disponibilização é diferente de acesso, as questões do uso, do interesse e da ação coletiva são igualmente cruciais, por isso não há uma relação natural e imediata entre acesso à informação e direito de participação governamental. Sem o acesso à informação, não é possível opinar ou participar de decisões. O direito à informação requer procedimentos legais e políticos, além de procedimentos sociais, para que seja assegurado

seu efetivo exercício e permita que a população reúna condições de apresentar suas reivindicações e atuar na vida pública política. A participação na vida pública depende fundamentalmente das condições políticas e sociais colocadas, mas sem o acesso à informação, a existência dos canais de participação torna-se obsoleta.

A importância da garantia do direito à informação não se resume à participação no processo decisório. Esse é um dos objetivos; na verdade, o que se encontra no mais elevado grau de transformações nas relações entre Estado e sociedade no sentido de ampliação da transparência. Ainda que não esteja presente o canal de participação direta na administração, o direito à informação é importante para garantir um outro direito político, que é o de se opor ao governo. Por isso, lembra Jardim, o direito à informação e a cobrança pela transparência são vistas muitas vezes como uma arma contra a administração, outro ponto que torna a implementação do direito ainda mais obstaculizada. Esse ponto recupera a discussão do risco da fragilização política — a transparência expõe as contradições da administração das políticas públicas — e do enfraquecimento do poder administrativo — o compartilhamento do campo de saber que na administração é protegido como forma de preservação e acumulação de poder.

Para medir a abrangência dos dispositivos legais de direito à informação é necessário considerar: i) a classificação dos tipos de documentos e registros considerados públicos; ii) a definição do que sejam registros; iii) as condições de acesso, como gratuidade ou não do acesso e iv) exigência ou não de justificativas para a consulta e a definição das categorias de exceções e extensão do uso de restrições de segurança (CEPIK, 2000). As categorias de exceções e restrições de segurança são necessárias para resguardar o limite da privacidade dos cidadãos e os segredos governamentais que se tornados públicos colocariam em risco a segurança do país. Vale reforçar aqui a ressalva de BOBBIO (1989) de que o segredo governamental deve figurar como uma exceção e não como regra, com exigência de ser usado de maneira parcimoniosa. As exceções e segredos, para Bobbio, quando necessários à segurança nacional, precisam ser bem delimitados para evitar que as brechas da exceção sejam utilizadas para transformá-la em regra e, assim, cometer abusos em nome da segurança. Os critérios de definição do que seriam as exceções e onde se enquadram os assuntos sigilosos, devem ser bem delimitados e precisam atuar em esfera bastante restrita.

O país que primeiro estabeleceu o princípio do *direito à informação* governamental foi a Suécia, ao promulgar a lei de liberdade de imprensa em 1766, onde previa o direito de acesso a documentos governamentais, segundo JARDIM (1999). Ele lista outros países onde esse princípio encontra base legal: Finlândia (1951), Estados Unidos (1966), Dinamarca e Noruega (1970), França, Holanda e Espanha (1978), Austrália, Nova Zelândia e Canadá (1982), Colômbia (1985) e Hungria (1993). CEPIK (2000) destaca a legislação do Canadá como uma das mais abrangentes e a nórdica como uma das mais radicais no que diz respeito aos direitos à informação, pois incluem não apenas o acesso às informações pessoais, mas também o amplo acesso a quaisquer informações de governo. Ele destaca ainda os dispositivos da legislação estadunidense — o *Freedom of Information Act* e o *Privacy Act* — como importante suporte jurídico de garantia de pleno acesso a informação. Numa dimensão um pouco menos audaciosa que os exemplos do Canadá e dos países nórdicos, a legislação dos Estados Unidos apresenta avanços principalmente no que diz respeito ao acesso a informações através da tecnologia da informação. O avanço na legislação desse país tem repercussão mundial e por isso tem servido de modelo para o desenvolvimento de legislações de direitos informacionais até mesmo em países de diferentes estruturas de governo²³.

Importante notar que a origem do debate em torno da legislação sobre acesso à informação governamental apresenta um caráter predominantemente reativo. O direito à informação surge, como define Cepik, como direito negativo, apresentado como instrumento para evitar abusos de autoridade e garantir a preservação de liberdades individuais. Podemos fazer um paralelo com a discussão sobre transparência, que surge também como uma reação para conter ou coibir a ampla zona de opacidade que predomina na estrutura burocrática da administração pública. As primeiras legislações, lembra Cepik, tinham o objetivo de determinar limites para o segredo governamental para, assim, garantir o direito à privacidade e o direito ao saber. Esse é um traço marcante sobretudo em países que tiveram experiências recentes de governos autoritários. O *habeas data*, o instrumento legal que garante o direito de o cidadão ter acesso a quaisquer informações sobre ele que tiverem sido colhidas e registradas pela administração governamental, surge como garantia fundamental

²³ Cepik cita, como exemplo, África do Sul, Lituânia e Israel.

para a cidadania. É também o primeiro passo em direção à busca do pleno acesso a informações governamentais.

Mas o aspecto legal, embora seja a pedra inaugural sobre a qual se constrói todo aparato que busca introduzir a noção de transparência na administração pública, não é a única condição para que seja resolvida a questão do amplo acesso à informação governamental, pois o problema passa por questões internas e culturais do serviço público e também da sociedade. WILSON (2000) trata do aspecto do serviço público e procura identificar os pontos que carecem de mudança para que seja contemplado, em sua dimensão mais ampla, o direito à informação. Para o autor, a solução não passa pelo aspecto legal porque o volume de leis nesse sentido estaria aumentando ao longo dos anos, num processo de evidente evolução — importante observar que, como chefe do *National Archives of Canada*, Wilson parte de uma realidade onde a legislação sobre direito à informação considerada uma das mais abrangentes que existem. O problema, argumenta, está na própria estrutura burocrática, que pede revisão para acompanhar a crescente demanda social por mais esclarecimentos sobre a administração. A abordagem de Wilson pode ser interpretada como uma proposta de reformular e incrementar o conceito de gerenciamento de informação na administração pública, de modo a corrigir as distorções existentes do modelo administrativo que o distancia do ideal de uma administração transparente voltada para o público.

Um ponto importante para Wilson é o reconhecimento do papel da informação e, mais especialmente, do gerenciamento da informação, no processo de tomada de decisão pelas autoridades governamentais. Enfatiza que os estudos em Ciência da Informação têm avançado nesse sentido, beneficiando-se da mudança de enfoque que se estabeleceu nessa área: da tecnologia para a informação. O objeto de estudo principal deixou de ser as novas tecnologias, numa perspectiva que favorecia o determinismo tecnológico, para se concentrar nos estudos e reflexões sobre os significados e impactos políticos, sociais, econômicos e culturais das inovações das novas possibilidades de fluxo de informação. A mudança foi fundamental para compreender o papel central do valor da informação no processo decisório. O problema, argumenta Wilson, é colocado em outros termos e como resultado da reformulação dos estudos, o centro da questão passou a ser como o valor pode

aumentar e ser dividido e utilizado para elaborar as melhores decisões e assumir ações mais eficazes.

Essas mudanças sugerem implicações também no setor público, onde o acesso à informação governamental depende das condições de confiabilidade, de armazenamento e acessibilidade, além de garantias legais dos direitos de uso da informação. Entretanto, Wilson observa, a prática segue uma direção diversa, com resistências no governo, que se traduzem em vários aspectos. Dentre eles, destaca: 1) a dificuldade por parte de funcionários do quadro político em gerar registros de todas as ações em função de pressões políticas; 2) mentalidade “silo”, que gera resistência à distribuição de informação, que resultaria também na distribuição de poder; 3) alterações constantes na estrutura administrativa e organizativa, levando à descontinuidade de registros; 4) dificuldades de ordem tecnológica (inclui a variedade de programas incompatíveis entre si, múltiplas versões de documentos, sistemas fracos de segurança e organização de arquivos etc.) e 5) incompatibilidade de interação entre programadores, especialistas em tecnologias de informação e especialistas em gerenciamento de informação.

A avaliação de Wilson sobre os obstáculos impostos pela organização administrativa segue a mesma linha da análise de Cepik e Jardim. O problema reside principalmente na cultura burocrática que não conta com uma cultura de tratamento da informação. Ainda que o centro da burocracia seja o *bureau*, o local de armazenamento de registros (toda ação administrativa deve, obrigatoriamente, ser devidamente documentada e arquivada), a informação é mal administrada, observando problemas com o sistema de registro e arquivamento. Somando-se a isso a tradição do segredo profissional que permeia a atividade dos burocratas, o resultado é uma realidade onde a informação, além de escassa, tem circulação restrita. A transformação dessa realidade requer “uma mudança cultural maior, onde a informação não seja vista como um produto desperdiçado da burocracia, mas como um recurso estratégico e um bem público valioso.” (p. 26).

Wilson identifica um crescimento da demanda para que servidores públicos submetam as informações ao público e tornem-se mais acessíveis a essas solicitações. Essa mentalidade é resultado da busca da transformação de conceito de Estado, com valorização de mecanismos de controle do governo pela sociedade também identificada por Jardim. Está

diretamente ligada à necessidade de se controlar e, numa instância mais avançada, participar de determinadas instâncias de decisão. Isso pediria uma nova postura da administração pública e é aí que Wilson identifica a necessidade da mudança da cultura administrativa.

“Não é uma mudança em política, lei ou processo — leis de acesso à informação e procedimentos têm tido espaço por algum tempo [...]. Burocratas e seus líderes políticos devem receber e abraçar o direito público ao saber e aceitar suas responsabilidades para disponibilidade, integridade e segurança (credibilidade) das informações governamentais.” (p. 27)

Para que isso seja possível, é necessário, segundo Wilson, pelo menos dois elementos-chave: Em primeiro lugar, deve-se compreender o papel do gerenciamento de informação no suporte e incremento das metas de governo. Outra iniciativa importante — e da qual depende a adoção de qualquer outra modificação nesse sentido — é criar a visão de um gerenciamento de informação alinhado com as prioridades de governo. A implementação dessa proposta dar-se-ia basicamente em quatro etapas:

- a) adoção de um sistema legislativo apropriado (o que, para Wilson, é um ponto que tem sido bem tratado. Alguns países, principalmente os que dispõem de mais recursos, têm essa discussão bastante avançado e até mesmo resolvida);
- b) adoção de um sistema de governo e *accountability*²⁴ para gerenciamento da informação, o que implica em coordenar funções de criação, aquisição, manutenção e proteção de informação com departamentos que são responsáveis pela autorização de acesso;
- c) identificar os principais recursos de informação e conhecimento do governo (deve incluir também o mapeamento e registro dos conhecimentos tácito e cultural);
- d) melhorar e ampliar políticas, procedimentos e melhores práticas de gerenciamento da informação. Isso implica em observar as sete etapas determinadas pelo processo de gerenciamento: 1^a.) planejamento; 2^a.) geração ou aquisição da informação; 3^a.)

²⁴ Esse aspecto será tratado no próximo item do trabalho (p. 87-99).

organização e estoque; 4^a.) desenvolvimento de produtos e serviços de informação; 5^a.) distribuição de informação; 6^a.) uso da informação e 7^a.) disposição da informação.

O direito à informação é o suporte jurídico da disputa entre o poder visível e o invisível, de modo a oferecer as ferramentas legais para preservar a área de visibilidade do poder. No entanto, o desafio de aplicação do direito não se limita à questão técnica-legal, pois, como é possível observar em WILSON (2000), CEPIK (2000) e JARDIM (1999), a aplicabilidade desse direito depende fundamentalmente de uma postura política e cultural específica de opção pela transparência. Essa decisão tem implicações diretas na organização da administração pública e afeta principalmente seu caráter contraditório. De um lado, o acesso a informações básicas de governo torna-se um pressuposto para manutenção da ordem — desde a necessidade de divulgação de serviços públicos básicos até divulgação de informações para manter a legitimidade diante da aprovação da maioria. Ainda, sem direito à informação, há o risco de criação de zonas de sombra que favorecem a criação de poder paralelo. Por outro lado, o direito à informação pode também representar um risco de exposição das contradições políticas do governo; administrar publicamente esses conflitos pode representar divisão e redução do poder.

4.4. *Accountability*

Os debates sobre transparência administrativa e direito à informação encontram-se relacionados à discussão sobre os mecanismos de *accountability*, como elementos constitutivos desse conceito.

O termo *accountability* não tem tradução em português (CAMPOS, 1990). Também não parece ter equivalente em espanhol — JARDIM (1999) assinala que pode ser utilizada a expressão *rendición de cuentas*, entretanto GRAU (2000) também utiliza o termo original em inglês. Uma tentativa de tradução coube a Eduardo Cesar Marques, ao verter para o português um trabalho de CHEIBUB, PRZEWORSKI (1997), traduzindo “*accountability*” como “*responsabilidade política*” e “*accountable*” como “*politicamente responsável*”. No conceito de *accountability* encontra-se presente a noção de responsabilidade, a necessidade de o Estado ser responsável perante seus cidadãos. Entretanto, o termo adotado por Marques ainda é um tanto vago e não expressa completamente a dimensão do original em

inglês. O termo *accountability* envolve não só responsabilidade política, mas obrigatoriedade de prestação de contas, mecanismos de cobrança e controles (interno e externo) e, por fim (mas não em grau de importância), transparência administrativa. Ou seja, requer que haja instrumentos que permitam que o Estado seja cobrado — seja pela sociedade civil ou por agências reguladoras institucionalizadas — por suas decisões políticas e seus atos administrativos e pela eficiência de suas políticas.

Accountability refere-se não só a meios externos de controle do Executivo, mas também a controle internos da máquina. Nesse último caso, temos o governo controlando a si mesmo, o que CAMPOS (1990) considera um mecanismo insuficiente, pois permitiria o controle da máquina pública em relação a critérios de eficiência administrativa, mas não seria capaz de coibir, por exemplo, abuso de poder. A autora critica esse modelo por reforçar a centralização do poder: “o modelo monocrático de autoridade [...] somente leva a uma *accountability* ascendente (*upward accountability*)”. (p. 34). As consequências de uma *accountability* limitada, de acordo com a autora, podem ser o desvio da função pública para interesses pessoais.

“Esse tipo de *accountability* é demasiadamente limitado, pois pode servir aos interesses da minoria detentora do poder ou, quando muito, aos interesses dos burocratas. Estes são responsáveis perante seus superiores hierárquicos, dos quais certamente dependem para fazer avançar seus interesses pessoais, incluindo o progresso na carreira. A *accountability* ascendente não basta; não há garantia de que o mais eficiente, mais honesto e mais obediente dos servidores públicos tenha a visão nítida e adequada do público a que deve servir.” (p. 34)

4.4.1. Dimensões dos conceitos de *accountability*

Para SCHEDLER (1999), *accountability* pode ser explicada através de um conceito bi-dimensional. Está relacionada ao conceito de “*enforcement*²⁵”, que diz respeito à necessidade de se submeter o poder à ameaça de sanção; e, ao mesmo tempo, ao conceito de “*answerability*”, ou “responsividade” — neologismo correspondente em português —, que se refere à obrigação do exercício de transparência e apresentação de justificativa de seus atos. Essas duas dimensões, conforme observa Schedler, envolvem os três principais

aspectos presentes na *accountability* política — *enforcement*, monitoração e justificativa — que a tornam um multifacetado empreendimento. São aspectos que se interrelacionam, formando uma rede interdependente para garantir a eficácia dos mecanismos de *accountability* política do governo. Sem um aparato adequado e rigoroso de *enforcement*, a dimensão da responsividade perde muito de sua utilidade. “Exercícios de *accountability* que expõem o delito mas não prevêm conseqüências materiais normalmente vão aparecer como formas de *accountability* fracas e menores” (p. 15-16).

GRAU (2000) e O’DONNEL (1998) também destacam essa complexidade dos mecanismos de *accountability*, que dependem de um aparato legal eficaz para que possam apresentar resultados concretos.

Sem conseqüências punitivas, torna-se nulo o esforço de controle social, e GRAU (2000) avança nesse sentido, propondo que os meios de impor sanções para coibir atos ilícitos sejam estendidos a outros atores da sociedade, para que não dependa unicamente do Estado:

“De fato, a própria ação dos movimentos sociais carece de conseqüências jurídicas se tais recursos não estão consagrados e postos efetivamente a sua disposição sem contrapartidas institucionais.” (p. 12)

“Em definitivo, um assunto chave é que a eficácia do controle social não dependa exclusivamente das sanções que se decidam impor a partir do Estado, exceto na medida em que a sociedade — qualquer ator, seja individual ou coletivo, que atue em função de interesses públicos — disponha de recursos para impor, direta e indiretamente, sanções sobre os agentes estatais, assim como para influenciar sobre suas decisões, tendo em conta, ademais, de que está dada a possibilidade real de escrutínio público.” (p. 20)

Ao tratar a *accountability* política como conceito bi-dimensional, SCHEDLER (1999) reforça esse aspecto, segundo o qual só é possível falar efetivamente sobre *accountability* se houver instrumentos eficazes de punição. Nessa perspectiva, se houver apenas a garantia de acesso a informações governamentais e desocultamento dos atos ilícitos sem que haja conseqüências, então não se pode falar em *accountability*.

Mas Schedler reconhece outros aspectos da *accountability*, ao admitir que ela também pode se apresentar como um “conceito radial”, que se apresenta num modelo mais modesto, com

²⁵ Termo sem tradução direta para o português

variações de acordo com as realidades locais. Isso se dá, de acordo com o autor, em função das condições da complexidade da organização das instituições governamentais, na variedade dos níveis de dependência das agências e também pela relatividade da opacidade do poder. A explicação, segundo Schedler, é o fato de o projeto de transparência presente na dimensão de “responsividade” não ser tão ambicioso a ponto de buscar a transparência absoluta. Antes, procura reduzir as áreas de opacidade, partindo da realidade da “informação imperfeita”. O autor acredita que seja possível, pelo menos em princípio, ter instâncias onde a idéia de *accountability* seja separada de uma de suas dimensões — ou de punição ou de “responsividade” — sem que, obrigatoriamente, resulte em subprodutos de menor importância de *accountability*.

“Concluo, por conseguinte, que *accountability* não representa um conceito clássico, apresentando um núcleo rígido de características básicas invariáveis. Em vez disso, ele deve ser considerado como um conceito ‘radial’ cujos ‘subtipos’ ou expressões ‘secundárias’ não dividam um núcleo comum mas carece de um ou mais elementos que caracterizem o protótipo de categoria primária.” (p. 18)

4.4.2 *Accountability* horizontal e *accountability* vertical

O’DONNEL (2000) apresenta uma distinção entre *accountability* horizontal e *accountability* vertical, que são apontados como os principais canais tradicionais de *accountability*. Esta é a definição da horizontal, apresentada por O’Donnel, e sobre a qual concentra seu estudo:

“existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de uma rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (p.40).

SCHEDLER (1999) apresenta essa dimensão da *accountability* como sendo uma “relação entre iguais”, pois há, nesse caso, a necessidade de certa equivalência de poder entre as agências envolvidas além de certo grau de independência para que possam exercer seu poder de controle e executar ações de controle e sanções necessárias.

Schedler também destaca o caráter de interdependência das agências de *accountability*, presente na definição de O'DONNEL (1998), também defendida por GRAU (2000). Para O'Donnel, a *accountability* horizontal, para ser efetiva, depende de uma rede de agências que reforcem e garantam resultados concretos, com punição das ações ilícitas:

“A *accountability* horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas mas de redes de agências que têm em seu cume, porque é ali que o sistema constitucional ‘se fecha’ mediante decisões últimas, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa *accountability*.” (p. 43)

Accountability vertical diz respeito aos mecanismos institucionais disponíveis à sociedade para que ela exerça o controle, considerando, principalmente, a dimensão de monitoramento de certas ações de governo. Mas é monitoramento indireto, uma vez que não acionam, diretamente, agentes oficiais de *accountability*. Esta é a definição apresentada por O'DONNEL (2000):

“Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular da mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos ou de autoridades públicas são dimensões do que eu chamo de *accountability* vertical” (p. 28).

a. *Accountability* eleitoral

Nas democracias representativas, o processo eleitoral é apontado como a mais importante das variantes da dimensão vertical de *accountability*. Em tese, os governantes seriam submetidos ao julgamento dos cidadãos, e aqueles que não correspondessem às expectativas da população seriam punidos não sendo reeleitos. No entanto, sua eficácia como instrumento de controle efetivo é questionada por alguns autores. O'DONNEL (1998) lembra que na formação das poliarquias da América Latina, por exemplo, tradicionalmente se relaciona o conceito de eleições como traço identificador do princípio democrático. Mas, de acordo com o autor, a identificação desse aspecto, por si só, não garante o exercício pleno da democracia. Como exemplo, cita o ex-presidente do Peru Alberto Fujimori, que se submeteu ao processo eleitoral mas desrespeitou o legislativo durante seus mandatos.

Outra restrição à *accountability* eleitoral é que não há garantia de que haja relação direta entre desempenho administrativo e resultado da eleição. CHEIBUB, PRZEWORSKI (1997) demonstraram que não há como comprovar que os governantes com mau desempenho administrativo tenham mais chances de serem removidos de seus cargos. Na pesquisa que desenvolveram também não foi possível encontrar nenhuma prova de que os eleitores usam o voto no sentido prospectivo ou de avaliação de sua vida política.

Para O'DONNEL (1998), a dimensão eleitoral de *accountability* não existe nos países latinoamericanos que oferecem uma *accountability* horizontal fraca, ou seja, naqueles países onde o executivo, eleito pela população, não se submete a um mecanismo de controle eficiente simplesmente porque eles não existem. Além disso, o autor questiona a eleição como estratégia de controle, pois só ocorrem de tempos em tempos e não está claro até que ponto são efetivas como mecanismos de *accountability* vertical, pois não há como identificar uma estratégia coletiva e organizada.

SMULOVITZ, PERUZZOTTI (2000) também colocam em xeque a *accountability* eleitoral, apresentando argumentos desenvolvidos por Przeworski, Stokes e Manim (1999)²⁶: “Basicamente, eles argumentam que eleições são ineficientes como mecanismo de *accountability* porque nunca poderemos saber se estão fazendo controle prospectivo ou retrospectivo” (p. 5). Para Smulovitz e Peruzzotti, um dos fatores que impedem a eficiência da *accountability* eleitoral — e também explica, ainda que em parte, a debilidade da *accountability* horizontal descrita por O'DONNEL (1998) — está diretamente ligado ao discricionarismo presidencial. Outra explicação seria a falta de estratégia de controle. As eleições não se organizam coletivamente, não fazem parte de uma estratégia elaborada em conjunto pelos cidadãos para exercerem o controle sobre os governantes e pelo descompromisso dos políticos provocado pelo discricionarismo, as pessoas votariam não mais em projetos e passariam a considerar apenas os candidatos isoladamente.

“Portanto, os candidatos sabem que os eleitores não têm instrumentos adequados para controlar cada uma de suas decisões. Sem dúvida, eles sabem que a maioria de suas decisões não será controlada. Outra restrição é relacionada ao fato de que o

²⁶ PREZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan, MANIN, Bernard (eds.). **Democracy, accountability and representation**. New York : Cambridge University Press, 1999.

voto é uma estratégia descentralizada de ação (Prezeworski, 1999). Os candidatos sabem que alguns cidadãos podem decidir usar seu voto para puni-lo por ações passadas e outros podem usa-lo para aprovar políticas prometidas. Desde que cidadãos não coordenam a orientação de seus votos, o poder do voto como um mecanismo de controle se perde.” (p. 5-6).

É importante observar o aspecto do discricionalismo apontado por Smulovitz e Peruzzotti, que pode estar na origem da ausência de canais de *accountability* horizontal nos países da América Latina. A idéia de aceitar a *accountability* vertical como o canal por excelência de participação da população nas estratégias de controle segue a concepção elitista de democracia (SCHUMPETER, 1961), segundo a qual a participação dos cidadãos num regime democrático se restringe à escolha dos seus representantes, a quem delegariam o poder de decisão. Embora essa teoria retrate com fidelidade a realidade da maioria da América Latina, onde prevalece essa visão — o discricionalismo descrito por Smulovitz e Peruzzotti mostra isso — esconde a tendência de alterar esse quadro ampliando a participação popular ou de crescimento da demanda pelo aumento da participação popular em instâncias de decisão.

b. *Accountability societal*

A realidade dos países da América Latina, como descrita por O'DONNELL (1998), GRAU (2000), SMULOVITZ, PERUZZOTTI (2000), mostra uma grave lacuna em mecanismos de *accountability* em suas formas tradicionais. A dimensão horizontal é fraca e a adoção da eleição como principal canal de exercício de sua dimensão vertical apresenta-se de maneira duvidosa.

Isso não quer dizer que mecanismos de *accountability* estejam irremediavelmente ausentes da vida política latinoamericana. GRAU (2000) observa que há um movimento crescente por maior controle dos atos administrativos de alguns governos e pela institucionalização desses mecanismos. Há, de acordo com a autora, uma tendência nos governos da América Latina a buscarem esses mecanismos e começam a surgir experiências de agências de *accountability* e agências que podem ser acionadas pela sociedade. Ao mesmo tempo, cresce a mobilização em torno de maior controle social. SMULOVITZ, PERUZZOTTI (2000) identificam o avanço da *accountability* societal como importantes formas não

tradicionais de controle que contribuem para o desenvolvimento de governos mais *accountables*. Entende-se por *accountability* societal:

“(U)m mecanismo de controle não eleitoral, mas vertical, que se apóia em ações de um múltiplo leque de associações cidadãs, movimentos ou da própria mídia ao expor atos irregulares do governo, trazer novos temas para a agenda pública ou influenciando ou revertendo decisões políticas implementadas por órgãos públicos. Ela utiliza ferramentas institucionais e não-institucionais.” (p. 7).

Como exemplo, apontam a mobilização popular no Brasil pelo *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Outro exemplo é a Colômbia, onde houve um crescimento expressivo do número de ações individuais a partir da introdução de mecanismos legais de defesa de direitos humanos, demonstrando a capacidade da sociedade de agir e acionar os mecanismos legais disponíveis na defesa de interesse público e dos direitos sociais.

Os autores chamam atenção para o fato de que, ainda que expressivos, esses movimentos sociais têm recebido pouca atenção ao se analisar canais de *accountability*, o seu poder de exercício de controle tem sido subestimada e muito pouco tem sido escrito sobre isso. Acreditam que o aumento da demanda por mais mecanismos de *accountability* societal é hoje “uma das características mais distintivas da recente onda de democratização da América Latina” (p.2). Na avaliação dos autores, o surgimento de uma cidadania mais ativa é necessário para ativar os mecanismos tradicionais de *accountability*. “*Accountability* governamental, nas dimensões vertical e horizontal, requer o desenvolvimento de mecanismos institucionais adequados para influenciar e controlar as elites políticas tanto quanto a existência de uma disposição cidadão para ativar esses mecanismos” (p. 3).

O desafio está em criar o espaço de atuação desse controle social que envolva um modelo alternativo de participação cidadã e isso exige reconhecimento recíproco da soberania popular e do Estado (GRAU 2000). A tentativa de se institucionalizar mecanismos de *accountability* traz consigo a tarefa de criar órgãos que reforcem o controle estatal e criar alternativas que dêem a medida certa entre a independência e a força da insitucionalidade controladora e judicial.

“Há aqui, pois, um dos mais importantes paradoxos dos esforços de institucionalização do controle social através da criação de órgãos específicos: enquanto assim parece resolver o problema da debilidade de recursos de “*enforcement*” à disposição da *accountability* societal, se faz dependente da eficácia do controle estatal. [...]. o assunto crítico, mais que criar órgãos de controle social (mesmo dotando-os de recursos sancionadores apropriados) seria consistir em prover a sociedade tanto de recursos que possa utilizar diretamente como os que constituam vias para forçar a atuação da própria institucionalidade controladora do Estado.” (p. 10)

Para Grau, há pelo menos três condições básicas para que os cidadãos possam atuar como sujeitos diretos de controle com relativa independência da eficácia do controle estatal: 1) direito a revogar o mandato ou remover autoridades não eleitas; 2) recursos administrativos e 3) ações de interesse público. Mas uma condição básica para o efetivo controle social, na avaliação da autora, seria a busca de uma interação política racionalizada comunicativamente. Essa condição acrescida do pluralismo de representação social promoveria a construção de arenas públicas de mediação entre esfera estatal e esfera social, permitindo o controle social não só sobre resultados, mas na formação de decisões.

A autora recorre ao conceito de soberania popular de HABERMAS (1990) para identificar o espaço necessário que permita essa forma de controle a partir da sociedade. Seguindo Habermas, GRAU (2000) reclama pela formação espontânea de opinião em espaços públicos autônomos. Dessa forma é possível que o poder comunicativo se oponha ao poder administrativo e exerça influência sobre ele, apresentando fundamentos normativos que desvalorizem aqueles que são apresentados pela administração. O poder comunicativo diz respeito à formação da opinião pública em condições ideais de independência em relação à coerção política do aparelho do Estado. Habermas apresenta como uma questão definidora a democratização dos processos de formação de opinião e vontade. “Fundamentos normativos só podem visar a um efeito de orientação indireta na medida mesma em que a produção desses fundamentos não seja orientada, por sua vez, pelo sistema político” (p. 109). O desafio, para o filósofo alemão, está exatamente em descobrir como a “própria formação já institucionalizada de opinião e vontade pode tornar-se autônoma” (p. 109).

A soberania popular de Habermas é um conceito abstrato, “dessubstancializado” que se manifesta através do agir comunicativo, no discurso, que transita entre os espaços autônomos e os espaços institucionalizados:

“A soberania totalmente disseminada não se corporifica na mente dos membros associados, mas sim [...] naquelas formas de comunicação sem sujeito (subjektlos) que regulam o fluxo da formação discursiva de opinião e vontade de tal modo, que seus resultados falíveis têm a seu lado a suposição da razão prática. [...] A soberania dissolvida (verflüssigt) comunicativamente faz-se valer no poder dos discursos públicos, que nasce de espaços públicos autônomos, mas tem de tomar forma nas decisões de instituições de formação de opinião e vontade concebidas democraticamente, porque a obrigação de responder pelas decisões requer uma responsabilidade institucional clara”. (p. 111).

Habermas destaca a necessidade de haver uma cultura democrática para exercício de formação democrática da vontade, onde seja possível agir essa capacidade comunicativa e livre de coerção e centralização de poder. O problema, como já foi possível observar em GRAU (2000), é encontrar esses espaços independentes que estejam em permanente atuação no aparato estatal, com o poder de modificá-lo. Para que seja possível a soberania popular, Habermas coloca como fundamental a existência da “retaguarda de cultura política”, pois não seria possível sem uma “população habituada à liberdade política”. Para tanto, é necessária uma nova concepção da relação entre estado e sociedade. E a cultura política a que se refere Habermas precisa ser construída sob condições de igualdade e que permita a participação ampla, desprovida de privilégios de formação.

4.4.3. A transparência como pré-requisito

A transparência administrativa e o direito à informação, por si, não são garantia de funcionamento dos mecanismos de *accountability*, mas sem eles não é possível adotar tais mecanismos. Ao mesmo tempo, a viabilidade de aplicação desses dois conceitos depende da lógica do modelo de *accountability* adotado. Uma estrutura centralizada, que privilegie o controle de agências estatais e sociedade pelo Estado, gera um fluxo de informações também centralizado, no sentido periferia-centro, sem estabelecer elos de troca de comunicação. O Estado recebe informações, sem oferecer nenhum retorno. Por outro lado, para viabilizar um mecanismo de controle do Estado por suas agências de controle ou pela

sociedade, exige um fluxo no sentido contrário, do centro para a periferia, prevendo uma maior disseminação das informações.

A ótica do amplo controle do Estado pede que sejam colocadas em discussão a transparência administrativa e a democratização da informação como pré-requisitos para exercício da *accountability* em suas várias dimensões. Dentre as oito condições que O'DONNEL (1998) cita para se desenvolver *accountability* horizontal, está a “informação confiável”. A transparência tem o potencial de permitir o controle *ex-post* e pode permitir o controle *ex-ante*, ao possibilitar a criação de condições para formação da opinião pública. A partir da garantia do acesso à informação governamental, dentro de condições dadas, é possível avançar no sentido de reivindicar a abertura de informações sobre decisões e planejamento de políticas no momento de sua formulação.

4.4.4. Focos de resistência do Executivo

Os autores que se dedicam ao tema têm detectado uma tendência de se institucionalizar mecanismos de *accountability* nos países da América Latina (GRAU 2000) e um movimento da sociedade para participar do controle das ações de governo e pressionar por mais transparência e possibilidade de participação popular (SMULOVITZ, PERUZZOTTI, 2000). Entretanto, a execução desse projeto ainda esbarra na própria estrutura burocrática de governo que privilegia a tecnocracia e torna o Executivo refratário a mecanismos de controle. O discricionarismo presidencial dominante na América Latina, o predomínio da concepção de teoria elitista da democracia e o característico insulamento burocrático sustentam essa primazia dos tecnocratas e disseminam da idéia de incompatibilidade entre governabilidade e *accountability*. Há resistência por parte do Executivo de se submeter ao controle, sob o argumento de que um rígido controle social poderia dificultar a tomada de decisões, tornando a administração menos eficiente (O'DONNEL, 1998 e 2000).

O'DONNEL (2000) identifica dentro das poliarquias modernas esse constante conflito, resultado da busca pelo equilíbrio entre os princípios do liberalismo, republicanismo e democracia presentes nesses regimes. Em função da correlação de força entre os princípios

básicos, a balança se altera numa ou noutra direção, em movediço terreno onde as fronteiras e limites são obscuros.

MALMEGRIN (1997) identifica a resistência do Executivo a tornar-se mais transparente como resultado da adoção mal empregada da lógica burocrática weberiana que conduz a uma concentração de poder e de informação. BOBBIO (1989) aponta o risco da volta do que chama *arcana imperii* sob a forma de governo dos técnicos, a tecnocracia, considerando o tecnocrata como "o depositário de conhecimentos que não são acessíveis à massa e que, caso o fossem, não seriam sequer compreendidos pela maior parte" (p. 101). Nessa idéia de governo exercido por técnicos, procura-se um argumento que justifique a ausência da participação do público — leigo — do processo de decisão ou até mesmo a desobrigação de anunciar e tornar públicas todas as decisões com antecedência para conhecimento público.

No entanto, desde que sejam alterados os critérios e referências para avaliação de eficiência administrativa, a idéia de *accountability* tem condições de se fortalecer e ganhar terreno como instrumento para melhorar o desempenho governamental. Os que defendem o fortalecimento de mecanismos de *accountability* o fazem a partir de propostas de inversão dos critérios da administração pública e, a partir dessa concepção, discordam da idéia de incompatibilidade com governabilidade.

CAMPOS (1990) propõe que se faça revisão nos conceitos de eficiência, ou melhor, na referência que determina o grau de eficiência de uma administração pública. Segundo a autora, o conceito predominante na burocracia estatal brasileira seria a eficiência dos subordinados perante seus superiores, enquanto o parâmetro deveria ser o grau de eficiência dos serviços públicos prestados aos cidadãos; para isso, seria necessário um mecanismo de *accountability* mais amplo, que envolvesse atores de fora da burocracia estatal. Nesse cenário a *accountability* societal se apresenta como valioso mecanismo para garantir esse tipo de eficiência.

“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 de benefícios, como também na distribuição dos custos econômicos,

sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; 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 é se o Executivo pode, isentadamente, avaliar o desempenho de sua própria burocracia”. (CAMPOS, 1990, p. 34)

BEMFICA (1995) destaca o controle da sociedade sobre o Estado como meio de aumentar a eficiência decisória intragovernamental. Para isso, é necessário que haja uma política de transparência, que possibilite acesso à informação. A autora entende que o controle pode ser visto como “um conjunto de atividades relativas ao estabelecimento de padrões de desempenho, sistemas de feedback de informações, comparação entre o desempenho efetivo e os padrões pré-fixados, identificação e mensuração de desvios, e adoção de medidas corretivas” (p. 53).

O conceito de governabilidade em BEMFICA (1995) está de acordo com essa perspectiva de alteração da relação entre Estado e sociedade, como também observam CAMPOS (1990), GRAU (2000), SMULOVITZ, PERUZZOTTI (2000) e, nesse sentido, questionam os argumentos que colocam governabilidade e *accountability* em contradição. Bemfica recorre a Carlos Estevam Martins²⁷ ao afirmar que o controle sobre o governo é decisivo para trabalhar os objetivos que traduzam interesse público. É a forma de ter dentro da estrutura da administração os mecanismos que permitam incluir a vontade popular nas decisões governamentais, aumentando a capacidade do Executivo em lidar com pressões recebidas.

²⁷ Referência: MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controles. **Revista da Administração Pública**. v. 23, n. 1, p. 5-20, jan./mar., 1989.

PARTE II — ACESSO À INFORMAÇÃO DE GOVERNO NO BRASIL

1. A informação no Estado Brasileiro

A prática de política de informação efetiva no Brasil ainda é deficitária, de modo a apresentar grande distância entre prática e legislação (JARDIM, 1997 e 1999). Enquanto mal consegue superar as dificuldades para atendimento às demandas básicas de informação para acesso aos serviços elementares, apresenta uma lacuna ainda maior no que diz respeito à uma política informacional com vistas a uma transparência que permita maior controle do Estado pela sociedade, como observa Jardim. O direito à informação está previsto no artigo 5º. da Constituição Federal; há um grande arcabouço legal para sustentar esse direito, mas falta regulamentação adequada e a prática segue a lógica tecnocrática. “No Brasil, a transparência informacional do Estado, expressa no discurso da lei, é superada pela opacidade informacional da administração pública, fenômeno historicamente associado ao projeto de Estado sustentado no Brasil e demais países latino-americanos” (JARDIM, 1999, p. 55).

Mas mesmo o discurso da lei brasileira sobre acesso à informação é fonte de crítica, se comparado a outros países de tradição democrática, como afirma CEPIK (2000). Segundo o autor, nesse assunto, o Brasil apresenta delimitação jurídica bastante precária, principalmente no que diz respeito à salvaguarda do direito cidadão de acesso a informação de governo. De acordo com Cepik, os avanços registrados na legislação brasileira dentro do tema encontram-se ligados muito mais à proteção do segredo governamental do que garantia de disponibilização de informações públicas — o avanço é no sentido de restringir, não em ampliar o acesso.

1.1. Legislação brasileira de acesso à informação governamental

A maior referência legal é a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que se apresenta como uma tentativa de formar um conjunto de diretrizes legais para garantia de direitos fundamentais da cidadania. No artigo 37, do capítulo que trata da organização da administração pública, está presente o princípio da publicidade, junto aos outros princípios reguladores da estrutura burocrática.

“Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade”.

Portanto, a administração pública brasileira deve se pautar pela submissão a esses princípios, o que significa, no caso da publicidade, adotar uma política de transparência administrativa através de um aparato legal de garantia de acesso às informações governamentais pelos cidadãos.

Na Constituição, o princípio do direito à informação está previsto em cinco incisos do artigo 5º, que trata das garantias dos direitos fundamentais do cidadão e determina princípios de igualdade perante a lei, inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Os três instrumentos incluídos no artigo que se apresentam como base para dar sustentação aos direitos de cidadania são o *habeas data*, o mandato de injunção e a ação civil pública (CEPIK, 2000).

Eis o que traz o artigo 5º:

“Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:”

Seguem-se os incisos que discriminam os direitos fundamentais, dos quais Cepik destaca aqueles que se referem à garantia dos direitos à informação:

“XIV — É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional [...].

XXXII — Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. [...].

XXXIV — São a todos assegurados, independente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição dos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.
- b) a obtenção de certidões em repartições pública, para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. [...].

LXXII — Conceder-se-á *habeas data*:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros

ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público,

b) pra a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo. [...].

LXXVII — São gratuitas as ações de habeas corpus e habeas data, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.”

Ainda que a lei constitucional tenha previsto a instituição de instrumentos reguladores para resguardar o direito à informação e garantir as liberdades individuais e coletivas, esse ideal ainda se encontra distante da prática, como observa Cepik. Segundo o autor, “a falta de regulamentação e de prazos legais, as restrições genéricas e ausência de canais institucionais regulares [...] tornam-se obstáculos quase intransponíveis para a utilização eficaz dessas prerrogativas” (p. 52).

É importante lembrar que a Constituição Federal de 1988 foi elaborada quando o país saía de 20 anos de ditadura militar. Sua elaboração pode ser analisada sob a característica reativa do direito à informação. Uma preocupação dos constituintes era incluir garantias aos cidadãos que coibissem abusos de autoridades, resguardassem o direito à privacidade e direito de ter conhecimento de informações colhidas sobre si. No entanto, na prática, tendo em vista a falta de regulamentação, o exercício desse direito encontrou obstáculos, em função de instituições herdadas da própria ditadura. Cepik cita como exemplo da distância entre a determinação da lei e sua aplicabilidade, a dificuldade de obtenção de informações pessoais logo após a promulgação da Constituição. Muitas pessoas foram procurar informações sobre si, principalmente nos arquivos da polícia política, mas tiveram seus objetivos frustrados pelo parecer da Consultoria Geral da República (SR-71) “que deixava a cargo do chefe do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI) a avaliação sobre quais dados poderiam ser divulgados, em função da ressalva de sigilo prevista no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição” (p. 53). Percebe-se que o caráter genérico da lei representou um impedimento. Percebeu-se que era necessário, mais do que garantir o direito ao acesso à informação, prever formas de fiscalizar se o órgão responsável pela guarda dos documentos cumpre a determinação legal. E isso não estava previsto em lei, que ainda não

se encontrava regulamentada. Esse problema é mostrado por Luís Emílio²⁸, citado por Cepik (p. 53):

“Passada a euforia inicial, porém, os resultados efetivos do instrumento demonstrariam ser muito menos importantes do que a princípio se julgara. Vários requerimentos foram encaminhados ao SNI. O SNI tratou de responder aos pedidos por meio de certidões. [...] Aqui, a questão mais importante, de evidente flagrante, não estava, como foi considerado, na obrigatoriedade de o SNI cumprir o preceito constitucional que a nova carta ordenava, mas sim o fato de que não havia qualquer instrumento capaz de garantir se o órgão o estava cumprindo na sua exata amplitude”.

A regulamentação do dispositivo constitucional de acesso à informação é feita através das leis de arquivo²⁹. Toda ação governamental gera registro e o arquivo é a forma de organização desses registros (o centro da burocracia é o *bureau*, onde se guardam os documentos gerados pelos atos administrativos).

A primeira tentativa de regulamentar o artigo 5º foi a promulgação da lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Mas é ainda insuficiente. O artigo 4º da lei, por exemplo, resume-se na transcrição do inciso XXXIII do artigo 5º da carta magna. A lei discrimina, de maneira ampla, a política nacional de arquivos, sendo que muitos assuntos da lei são regulamentados por decretos-lei, como o 2.134 de 24 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles (regulamentação do artigo 23 da lei 8.159/91). Também destacamos o decreto-lei 2.942, de 18 de janeiro de 1999, que estabelece a classificação de arquivos públicos e privados (regulamentação dos artigos 7º, 11 e 16 da lei 8.159/91)³⁰.

²⁸ Ver: EMÍLIO, Luís A. Bitencourt. **O Poder Legislativo e os Serviços Secretos no Brasil: 1964-1990**. Dissertação de mestrado. UnB, Brasília, 1992.

²⁹ Neste trabalho foi feito um levantamento sobre a legislação federal de direito à informação. Considerando o objeto de estudo do presente trabalho, ficou restrito a essa esfera de governo, pois para procurar entender a lei que regulamenta a disponibilização de documentos produzidos pelo governo federal. Para estudo mais aprofundado da legislação brasileira de acesso à informação é importante proceder ao estudo sugerido por Cepik para pesquisar decretos presidenciais, legislações estaduais e municipais referentes ao tema. Isso é importante porque a própria lei 8.159/91 faz remissão à necessidade de regulamentação da garantia do direito à informação para dispositivos legais estaduais e municipais. Também ele sugere analisar jurisprudência gerada no assunto pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal.

³⁰ A compilação da legislação citada pode ser conferida no anexo 1.

Em nenhum desses dispositivos são regulamentados os prazos para prestação de informações por parte dos órgãos públicos. O artigo 4º da lei 8.159/91, ao reproduzir o preceito constitucional, determina que as informações “serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade [...]”, sem, contudo, fixar qual é esse prazo. Os demais decretos também trazem a referência ao prazo da lei. Também não são estipuladas, de maneira explícita, penalidades para as autoridades que, negando ou dificultando o acesso, não estejam cumprindo a determinação legal de maneira ampla. O artigo 25 da lei 8.159/91, por exemplo, determina que “ficará sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social”. Essa iniciativa é importante, no sentido de preservar a integridade dos arquivos de interesse público e social e procurar impedir a destruição de documentos governamentais por quaisquer motivos. É válido, por exemplo, para impedir que sejam destruídos registros em mudanças de governos. Por outro lado, falta o mesmo cuidado quando se trata de preservar a integridade do direito do cidadão. A referência ao risco de penalidade é feita no artigo 4º da referida lei, de forma geral.

Cepik mostra que todo empenho da legislação regulamentadora do direito à informação governamental foi empregado no sentido de resguardar o segredo governamental dos procedimentos de segurança de informações.

Isso demonstra um problema de ordem política de definição de prioridades. Para implementação de uma estrutura que permita o exercício amplo do direito de acesso à informação governamental são necessárias, a construção de um arcabouço legal bastante vasto e regulamentador, adotando o segredo como exceção criteriosamente definida, e a alocação de recursos para organizar instituições e instrumentos que facilitem o acesso à informação. Para isso, deve haver, por parte das autoridades legais constituídas o interesse político em aplicar a política de transparência administrativa ou nenhum dispositivo legal terá eficácia.

1.2. Informação para controle financeiro, contábil e patrimonial

Quanto à observação dos direitos às informações referentes às contas públicas, pelo menos formalmente há registros de avanço, no sentido de tentar oferecer mais transparência orçamentária. A Constituição brasileira apresenta diretrizes de avanços importantes no que diz respeito à necessidade de adoção de política de transparência como instrumento de fiscalização contábil, financeira e patrimonial. Também estão previstas na carta magna as orientações para regulamentação da publicidade de governo — a forma como deve ser feita e as determinações de prestação de contas e a obrigação de fornecimento de informações aos órgãos fiscalizadores.

Os princípios pelos quais devem se pautar as peças de publicidade de órgãos públicos estão previstos no parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição:

“§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”

A obrigação de prestação de contas por parte do presidente da República:

“**Art. 84** — Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XXIV — prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”.

A atribuição de competência de fiscalização do Legislativo para fiscalização de atos do Poder Executivo está nos incisos IX e X do artigo 49³¹:

“**Art. 49** — É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

IX — julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

³¹ A Constituição prevê mecanismos de controle interno (agências fiscalizadoras subordinadas aos ministérios) e externo (Poder Legislativo e Judiciário) para fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Executivo (incluindo administração direta e indireta), no art. 70. Aqui, nos limitamos a destacar a competência do Legislativo por se tratar de objeto deste estudo.

X — fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casa, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

Em função do exercício do poder fiscalizador, aos parlamentares é garantido o direito de convocação de ministros e solicitação de informações:

“**Art. 50** — A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.

[...]

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação aos Ministros de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.”

O parágrafo único do artigo 70 da Constituição discrimina quem está obrigado a prestação de contas pública aos órgãos competentes:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

A lei complementar número 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituiu mecanismos ainda mais rigorosos de exigência de prestação de contas por parte do governo federal e dos poderes Executivos nas esferas estaduais e municipais. Além de ampliar a exigência de prestação de contas da execução orçamentária prevista na Constituição (a LRF determina exigência de publicação de relatórios trimestrais), determina que a transparência seja observada também no processo de elaboração da peça orçamentária. A LRF incorpora a noção de transparência; dedica um capítulo (VIII) à “Transparência, controle e fiscalização”. Um dos mecanismos previstos na lei para garantia da transparência é a determinação de publicação de versões simplificadas dos documentos de prestação de contas, o que remete ao cuidado de documentos com linguagens mais acessíveis à população, com todas as vantagens e desafios que essa iniciativa traz.

Esta é a interpretação que LRF faz 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 da Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluindo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de sua atividades no exercício”.

Pelo menos na esfera legal, têm sido criadas as bases para exercício da fiscalização das contas de governo. A oposição critica a LRF por apresentar caráter centralizador e privilegiar o controle central (dos Estados e municípios pelo governo federal) de modo a garantir a prioridade da execução da dívida pública. No entanto, e isso é reconhecido também pela oposição, institui mecanismos importantes para o controle das contas públicas do governo federal, ao incluir na noção de transparência a exigência da prestação de contas em meio de acesso público e em linguagem simplificada, de fácil acesso. Ainda assim, o reconhecimento se restringe à previsão de tais mecanismos, pois a implementação deles tem sido alvo de críticas, uma vez que a prática se distancia desse discurso³². Juntando a isso as exigências Constitucionais, tem-se uma boa base pra debater a transparência para fiscalização. Resta, apenas, analisar as condições em que esses dispositivos são aplicados e as implicações políticas que cercam o assunto para verificar, na prática, o resultado dos avanços legais.

É importante destacar que não se pode tratar exigência de prestação de contas, isoladamente, como o exercício amplo da transparência administrativa. A exigência de

³² Cf. entrevistas

prestação de contas não implica, diretamente, em aumento do nível de transparência das contas de governo. Uma instituição com alto nível de transparência faz, sistematicamente, prestação de contas. Mas nem sempre uma instituição que observa a obrigação de prestação de contas a faz de maneira a ampliar sua transparência, considerando que essa prestação pode ser feita em esfera restrita de profissionais especializados e competentes. A ampliação da noção de transparência ocorre a partir do momento em que são empregados mecanismos para ampliar a disponibilização e acesso às informações.

2. O processo orçamentário — histórico e características

2.1. O surgimento das finanças públicas

A relação entre publicidade e fiscalização e controle dos atos de governo torna-se bastante evidente ao tratar da função estratégica de planejamento, execução e controle das finanças públicas. No campo de definição das peças orçamentárias se evidencia o jogo entre poder visível e poder invisível tratado por BOBBIO (1989) e a tendência à tecnoburocratização, pois, por exigir conhecimentos específicos de contabilidade pública, o assunto acaba sendo tratado de forma hermética tornando-se acessível apenas aos iniciados.

A criação de leis orçamentárias remonta à origem do Estado Moderno e, de acordo com o manual sobre Processo Orçamentário no Poder Legislativo elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (GREGGIANIN, SANTA HELENA, 1999), “marca a separação do Tesouro do Rei do Tesouro do Estado e o início das hoje denominadas finanças públicas” (p. 3). A origem desse tipo de lei que regulamenta receita e despesa públicas está diretamente relacionada às lutas em favor da cidadania e controle político do Estado pela sociedade, podendo ser definido como “expressão financeira da cidadania”.

Os primeiros movimentos iniciaram na Inglaterra, com a elaboração de documentos públicos com o objetivo de limitar o poder tributário do rei. A primeira tentativa nesse sentido data de 1215, quando o então rei John Lackland (João Sem Terra) outorga uma lei na qual se compromete a observar determinados limites, passando a prerrogativa para o Conselho dos Comuns³³. Foi a primeira experiência de controle social. Mas a consolidação desse tipo de controle, com a formulação da primeira peça orçamentária, da forma que se

³³ Regulamento encontra-se na *Magna Carta Baronorum*, citada por GREGGIANIN, SANTA HELENA (p. 3), nota de rodapé: “*art. 12. Nenhum tributo (scutage-imposto pago pelos vassallos para eximi-los do serviço militar) ou auxílio será instituído pelo Reino, a não ser pelo Conselho dos Comuns, exceto com as finalidades de resgatar a pessoa do Rei, sagrar seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esses fins deverão ser de valor razoável*”.

aplica atualmente, só aconteceu em 1787, também na Inglaterra, quando foi criado um fundo para receber e registrar todas as despesas do Reino³⁴.

Além da função técnico-administrativa, quando se apresenta como instrumento de planejamento para permitir gestão, acompanhamento e fiscalização de recursos públicos (previsão de receitas e despesas), o orçamento apresenta ainda outras duas funções, a jurídico-normativa (é um documento legal que determina direitos e deveres dos agentes estatais e privados ligados à peça orçamentária) e a político-institucional, pois a decisão de destinar e alocar recursos é uma decisão de poder e recai sobre quem, efetivamente, detém o poder político, conforme explicam Greggianin, Santa Helena. Isso significa que a peça orçamentária é resultado de embate de disputa política entre Executivo e Legislativo.

Torna-se clara a necessidade de publicidade de atos referentes ao planejamento e execução das finanças públicas. A ligação do surgimento das peças orçamentárias à defesa da cidadania mostra que elas foram criadas como forma de efetivar o controle social, através de seus representantes, sobre as finanças de Estado, que já não são mais de caráter privado, definidas arbitrariamente segundo vontade do soberano, e assumem seu caráter público, submetido à vontade popular e orientadas por lei que devem ser elaboradas para defesa do bem público comum. O poder de exercício da atividade financeira pelo Estado é uma parcela da atividade administrativa e advém da soberania estatal, que encontra seus limites na constituição e “sujeita-se ao controle interno pelo próprio (executivo) e ao externo dos Poderes Legislativo e Judiciário” (GREGGIANIN, SANTA HELENA, 1999, p. 2).

³⁴ GREGGIANIN, SANTA HELENA (p. 3), em nota de rodapé, citam artigo da lei da Câmara dos Comuns denominada *Consolidated Fund Act*: “Por todas estas razões, os lordes espirituais e temporais e os comuns humildemente imploram a Vossa Majestade que, a partir de agora, ninguém seja obrigado a contribuir com qualquer dádiva, empréstimo ou benevolência e a pagar qualquer taxa ou imposto, sem o consentimento de todos, manifestado por ato do Parlamento; e que ninguém seja chamado a responder ou prestar juramento, ou a executar algum serviço, ou encarcerado, ou, de forma ou doutra, molestado ou inquietado, por causa destes tributos ou da recusa em os pagar; e que nenhum homem livre fique sob prisão ou detido por qualquer das formas acima indicadas; e que Vossa Majestade haja por bem retirar os soldados e marinheiros e que, para futuro, o vosso povo não volte a ser sobrecarregado; e que as comissões para aplicação da lei marcial seja revogadas e que, doravante, ninguém mais possa ser incumbido de outras comissões semelhantes, a fim de nenhum súdito de Vossa Majestade padecer ou ser morto, contrariamente às leis e franquias do país”.

2.1.1. O orçamento público no Brasil

No Brasil, a participação do Legislativo no processo orçamentário é recente, pois foi com a Constituição Federal de 1988 que essa prerrogativa foi ampliada, permitindo acompanhamento, fiscalização e participação através de emendas de parlamentares. A participação do parlamento nesse processo tem sido instável, com fases de pouca participação até total ausência dos parlamentares durante os períodos de regimes ditatoriais.

A primeira regulamentação do processo orçamentário brasileiro foi definida na Constituição imperial de 1824, que previa elaboração de uma lei para autorização de gastos a ser votada pelo parlamento. Mas foi com a primeira Constituição Republicana, de 1891, que foram introduzidas, ainda que teoricamente, as modificações mais significativas, pois previa a elaboração da lei orçamentária pela Câmara dos Deputados. Na prática, o Executivo seguiu elaborando o esboço da lei.

Em 1934, fase constitucionista do primeiro governo de Getúlio Vargas, a elaboração do Orçamento volta a ser prerrogativa do Executivo, sendo submetida à votação do Legislativo, que tem o direito de apresentar emendas. Com a instituição do Estado Novo, em 1937, o parlamento perdeu suas prerrogativas e o orçamento se concentrou no Executivo, que o elaborava e aprovava por decreto.

A Constituição de 1946, na fase de redemocratização, devolveu ao Legislativo o direito de discutir e aprovar a proposta orçamentária elaborada pelo Executivo. Entretanto, a falta de limites à apresentação de emendas inviabilizava a peça orçamentária. “Em 1959, o número de emendas foi de 8.572, alcançando quase 100 mil emendas em 1963” (GREGGIANIN, SANTA HELENA, 1999, p. 4). Para resolver esse problema, foi elaborada a lei 4320, publicada em 23 de março de 1964³⁵, que estabeleceu restrições à apresentação de emendas³⁶. Essa lei, usada até hoje, estabelece as normas para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal.

³⁵ Texto integral da lei no anexo

³⁶ Restrições encontram-se no art. 33, incisos a, b, c e d, da referida lei: “*Não se admitirão emendas ao projeto de lei do orçamento que visem a: a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto, a inexatidão da proposta; b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes; c) conceder dotação para instalação ou*

Mas a democratização brasileira sofre novo revés logo após a publicação da 4.320, com o Golpe Militar de 1964, que instituiu a ditadura e retomou a centralização das decisões das políticas públicas do Estado. Nas vezes em que o Orçamento era submetido à apreciação, a tarefa do Legislativo se restringia à homologação ou rejeição integral do projeto de lei orçamentária (emenda 01/69 à Constituição de 1967). Ou seja, não havia espaço para discussão da lei orçamentária.

A pouca participação do Congresso no orçamento, prevista na própria emenda 01/69 que eliminava determinantemente a apresentação de emendas, servia muito mais a acordos políticos para garantia de sustentação do Executivo do que ao controle social, propriamente dito. Essa emenda autorizava a participação do Congresso através dos chamados “adendos” ou “anexos” das dotações globais ou genéricas, mas apenas através de acordo político prévio. Era objeto desses acordos uma parte das dotações orçamentárias destinada às chamadas subvenções sociais para entidades privadas sem fins lucrativos e que eram registradas no Conselho Nacional do Serviço Social do Ministério da Ação Social. Através dos acordos, o Executivo incluía indicação dos parlamentares. Essa situação mostra muito bem o ciclo vicioso de definição do orçamento naquele período, quando a Comissão de Orçamento, criada pela Constituição de 1967 servia basicamente para sustentação desses acordos:

“Esta comissão sempre esteve no centro das decisões orçamentárias no Congresso. A manutenção, durante quase toda a década de 80, da mesma dupla Presidente/Vice-Presidente na Comissão, revezando-se todo ano, revela a estabilidade deste arranjo político-partidário, só possível através de um consenso amplo”. (GREGGIANIN, SANTA HELENA, 1999, p. 6)

Com todas as decisões concentradas nas mãos do Executivo, e com as funções esvaziadas, o Congresso perde suas prerrogativas de controle sobre o Executivo e passa a assumir caráter meramente legitimador institucional. A divisão entre os Três Poderes se mantém apenas formalmente, como uma tentativa de busca do equilíbrio institucional pela ditadura. A situação era ainda mais arbitrária por ocasião da publicação da emenda 01/69, editada sob a égide do período mais duro do regime, instituído em 13 de dezembro de 1968 com o

funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado; e d) conceder dotação superior aos

Ato Institucional número 5, o chamado “golpe dentro do golpe” que cassou todos os direitos políticos e imobilizou os Legislativos em todas as instâncias de poder.

O marco de 1988

A Constituição de 1988, elaborada pela Assembléia Nacional Constituinte convocada em 1986 no novo processo de redemocratização do país, dá nova forma ao processo orçamentário, ampliando o papel do Congresso Nacional na sua elaboração. A Constituição traz de volta o direito do Legislativo de apresentar emendas dentro de parâmetros e regras estabelecidos pela lei 4320/64 e cria a Comissão Mista de Orçamento, com objetivo de tratar permanentemente da matéria orçamentária. Também são estabelecidos melhores mecanismos de controle e fiscalização, principalmente dotando a Comissão Mista de Orçamento de prerrogativas para exercício desta função e exigindo a publicação de demonstrativos bimestrais da execução orçamentária até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

As possibilidades de irregularidades não foram sanadas exclusivamente com essas alterações. Entretanto, foi a partir da nova Constituição é que se formou uma posição mais crítica da Comissão, principalmente em relação ao esquema de distribuição das chamadas subvenções sociais. Com prerrogativas de fiscalização e controle ampliadas, o Congresso pôde detectar e desvendar irregularidades.

2.1.2. O ciclo orçamentário

A elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma das etapas do chamado ciclo orçamentário de planejamento de receitas e despesas e definição de políticas públicas do governo. Antes da definição da lei, devem ser cumpridas as etapas relativas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esses mecanismos foram introduzidos pela Constituição de 1988 com objetivo de tornar mais claro o planejamento e, com isso, dar mais transparência, racionalidade e previsibilidade aos gastos públicos (GREGGIANIN, SANTA HELENA, 1999, p. 11). São considerados subsistemas jurídicos que se diferenciam de outros sistemas (penal, civil, comercial ou tributário) pela

quantitativos fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções”.

periodicidade do processo, sendo renovada a cada período: anual, para leis de orçamentárias e de diretrizes orçamentárias, ou quadrianual, para o plano plurianual. As votações dessas peças seguem orientações previstas na Constituição Federal de 1988 (seção II — “Dos Orçamentos) e pela lei 4320/64. A LOA é feita seguindo parâmetros anteriormente fixados pela LDO que, por sua vez, deve seguir o planejamento fixado pelo PPA.

Este trabalho se detém nos processos relativos à LOA. Antes, serão apresentadas sobre o PPA e a LDO, seguindo descrição de Greggianin e Santa Helena, para compreensão do ciclo orçamentário.

Plano Plurianual (PPA)

O papel do PPA é apresentar um planejamento de médio prazo para as políticas de governo. Ele deve apresentar as grandes linhas programáticas que serão posteriormente materializadas na LOA, segundo disposições fixadas pela LDO, que fixará as metas e objetivos para cada ano. A elaboração do PPA é uma exigência constitucional (art. 165, parágrafo 1º) e tem vigência a partir do segundo exercício financeiro do mandato presidencial até o primeiro exercício financeiro do mandato seguinte. O presidente que inicia seu mandato tem até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de seu mandato para apresentar ao Congresso sua proposta para o PPA. No primeiro ano de governo, prevalece o PPA aprovado pelo presidente anterior. O PPA deverá estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (art. 165, par. 2º CF 1988).

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Assim prevê o parágrafo 2º do artigo 165 da Constituição Federal: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

A LDO, como instrumento de fazer a ligação entre o planejamento de longo prazo e a orçamento anual da despesa e receita, permite a participação indireta do Legislativo no processo de elaboração da lei orçamentária porque promove a discussão antecipada de suas linhas orientadoras. Na LDO é possível identificar de maneira antecipada as políticas públicas e orientar as ações de governo.

Pela legislação, a LDO precisa ser encaminhada ao Congresso Nacional para apreciação e votação até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. O Congresso Nacional tem dois períodos de recesso — um no final do primeiro semestre e outro no final do segundo semestre — mas não pode haver interrupção das atividades parlamentares enquanto não for votada a LDO. Por isso o prazo de entrega ao Legislativo é fixo (15 de abril), mas não há prazo pré-estabelecido para devolução ao Executivo.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Depois de aprovada e sancionada a LDO, o Executivo deve enviar ao Congresso sua proposta de Lei Orçamentária Anual. Ela deverá ser entregue até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa. Assim como a LDO, há prazo para entrega, mas não há prazo para devolução. Os trabalhos só podem ser encerrados depois da aprovação da LOA. Assim como demais leis, as peças do ciclo orçamentário aqui descritas, quando submetidas à sanção, estão sujeitas a veto parcial ou total de qualquer um de seus artigos.

A LOA engloba três orçamentos distintos: o fiscal (receitas e despesas dos órgãos da administração direta e alguns da administração indireta que recebem recursos do Tesouro Nacional); o de investimentos das estatais e o da seguridade social (inclui ações de governo nas áreas de previdência, saúde e assistência social).

a. Elaboração

A proposta orçamentária do Executivo é elaborada pelo órgão central do sistema orçamentário — a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que monta a proposta do governo e a consolida com as propostas dos Poderes Judiciário e Legislativo. Está sob

responsabilidade desse órgão o acompanhamento da execução orçamentária e análise e apresentação de créditos suplementares e especiais quando forem necessários.

O projeto (que contém orçamentos para os três Poderes), é encaminhado à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, que designará relatores (geral e setoriais) para apreciação da proposta encaminhada e das emendas que serão apresentadas pelos parlamentares seguindo as normas estabelecidas em lei. Há três tipos de emendas que, além da normatização fixada pela 4320/64, obedecem à limitação quantitativa: as emendas individuais (20 por parlamentar), as emendas coletivas (podendo ser até cinco por cada Comissão Permanente da Câmara e do Senado, dez por bancada estadual e mais cinco por bancada regional) e, por fim, as emendas de relatoria (tanto para os relatores setoriais quanto para o relator geral, o número é ilimitado, mas são restritos os casos para autorização)³⁷.

O relator geral consolida os pareceres apresentados pelos relatores setoriais e submete à votação da Comissão Mista de Orçamento. O parecer final aprovado é submetido à votação pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional, na forma regimental. Em seguida, o projeto é elaborado para Redação Final ainda no Congresso, que remeterá ao Executivo a proposta com as modificações aprovadas para sanção ou veto presidencial e posterior publicação no Diário Oficial da União. ‘Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa’ (CF 1988, art. 169, § 8.º).

b. Execução

A fase de execução do orçamento tem início logo após aprovação e sanção da Lei Orçamentária e da publicação do Cronograma de Desembolso e consiste no “*dispêndio dos recursos arrecadados nos limites e objetivos estabelecidos pelo orçamento*”

³⁷ Para esclarecimentos adicionais sobre regulamentação das emendas, consultar anexo 3.

(GREGGIANIN, SANTA HELENA, 1999, p. 24). A execução é feita tanto pela receita quanto pela despesa. Em ambos os casos, a execução é feita em três estágios:

b.1. Execução da receita:

i. **previsão:** efetivada na peça orçamentária, podendo ser revista durante ao longo do exercício financeiro através de créditos adicionais;

ii. **lançamento:** “ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta” (lei 4320/64, art. 53 caput). Há o lançamento por declaração (feito pela autoridade competente com base em informações prestadas pelo próprio contribuinte), o lançamento de ofício (arbitrado pela autoridade) e o lançamento por homologação (feito pelo próprio contribuinte, como no caso do Imposto de Renda);

iii. **recolhimento:** pagamento pelos particulares (pessoas físicas ou jurídicas) dos créditos fiscais.

2.2. Execução da despesa:

i. **empenho:** “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (lei 4320/64, art. 58). É o ato através do qual a administração pública se obriga. Normalmente é formalizado pela Nota de Empenho, embora esse comprovante não seja condição indispensável;

ii. **liquidação:** “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (lei 4320/64, art. 63, caput);

iii. **Pagamento:** refere-se ao despacho, por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. É processado pelos serviços de contabilidade. No caso da União, pelo Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal).

Segundo SALDANHA (1998), é necessário fazer distinção entre a execução orçamentária e a execução financeira, embora sejam fatos que ocorram concomitantemente. A execução orçamentária consiste na utilização dos créditos consignados na Lei Orçamentária Anual. A financeira é a utilização efetiva dos recursos financeiros. Desta forma, a execução orçamentária abrange as etapas de empenho e liquidação dos recursos; a terceira fase representa a execução financeira.

Para entender a operacionalização da execução do Orçamento, é necessário apresentar conceitos básicos sobre a estrutura do serviço público federal e compreender alguns mecanismos sobre os quais se estruturam os gastos públicos. Esse conceitos serão

importantes para compreensão do processo da execução orçamentária e financeira no Siafi. A seguir, serão listados alguns dos conceitos que designam a estrutura administrativa e como se organiza a estrutura do gasto e quem, dentro de cada órgão, é autorizado a executar os créditos orçamentários consignados³⁸:

- Composição do serviço público federal: Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Executivo:

- Presidência da República,
 - Ministérios,
 - unidades da Administração Indireta (chamadas de Entidades Supervisionadas): autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista vinculadas aos ministérios e à Presidência da República
- Estrutura dos órgãos da Administração Pública federal: os órgãos se subdividem em Unidades Gestoras (secretarias, subsecretarias, coordenações, divisões, subdivisões etc.), entidades que executam as funções de governo que competem a cada órgão.
- Conceitos básicos:
 - **Órgão:** ministérios, Ministério Público, entidades supervisionadas, tribunais do Poder Judiciário, casas do Poder Legislativo e secretarias da Presidência da República.
 - **Unidade Orçamentária (UO):** Unidade da Administração Direta a que o Orçamento da União consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce poder de disposição.

³⁸ Os conceitos abaixo foram retirados de dois manuais sobre o Siafi: o elaborado pela STN (Vanderlei Bezerra Saldanha) e pela CONOFF (Eugênio Greggianni e Elber Santa Helena). Para informações e conceitos adicionais, cf. anexo 4, com glossário dos termos ligados ao processo orçamentário e ao funcionamento do Siafi.

- **Unidade Gestora (UG):** unidade orçamentária ou administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito a tomada de contas anual.
- **Unidade Gestora Executora (UGE):** unidade que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada ou prestação de contas anual.

2.1.3. Fiscalização do Orçamento

Pela Constituição Federal de 1988, o Executivo deve manter órgãos de controle interno para fiscalização e controle dessa execução, além de se submeter ao controle externo do Judiciário e do Legislativo. O controle da execução orçamentária no Congresso é feita pela Comissão Mista de Orçamento e pelas comissões permanentes das duas casas formadas para esse fim, como prevê o artigo 166 da Constituição Federal:

“§ 1.º Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.”

Vale ressaltar que, para fiscalização das contas do governo, o Legislativo conta com o apoio do Tribunal de Contas, que tem competência legal de analisar os balanços apresentados pelo governo e emitir parecer para apreciação dos plenários da Câmara e do Senado.

A função de controlar o processo de execução é bastante complexa, como observa o manual do Processo Orçamentário no Poder Legislativo de Greggianin e Santa Helena. Os técnicos dessa comissão apontam pelo menos dois problemas que dificultam esse exercício. O primeiro seria o da sincronização entre as necessidades de gasto e a arrecadação efetiva. O manual chama atenção para o risco de superestimativa ou subestimativa da receita no

momento de elaborar a previsão, pois em ambos os casos, os mecanismos de controle ficam prejudicados porque promovem excessos de contingenciamentos e créditos adicionais.

“A superestimativa de receita fatalmente irá comprometer os níveis de execução orçamentária, além de permitir ao governo escolher e barganhar, dentro do universo das despesas aprovadas pelo Congresso Nacional, quais de fato serão executadas. Por outro lado, a subestimativa de receita vai ensejar a proliferação dos chamados créditos adicionais [...], o que, além de congestionar a pauta de trabalho da Comissão Mista, subtrai do Congresso a possibilidade de uma discussão da peça orçamentária de forma mais integrada, como todo o universo das despesas” (GREGGIANIN, SANTA HELENA, 1999, p. 24-25).

O segundo problema, apontado por Greggianin, Santa Helena como sendo o de solução mais difícil, é o caráter autorizativo do orçamento³⁹. Segundo os autores, o Congresso tem elaborado propostas para alterar esse caráter da peça orçamentária, dando a ela uma função mais determinativa, mas o Executivo tem sido refratário a esse tipo de mudança. Em relação às chamadas “despesas fixas”, as transferências constitucionais, o grau de discricionariedade da administração é bastante reduzido. O mesmo não ocorre para as despesas variáveis. “São exatamente estas poucas dotações referentes às despesas variáveis, por se tratarem de investimentos, motivo de contingenciamentos ou mesmo de não execução” (GREGGIANIN, SANTA HELENA, 1999, p. 25).

Como podemos perceber, apesar do significativo avanço proporcionado pela Constituição de 1988 em relação à possibilidade de participação no processo de elaboração do Orçamento e da ampliação de seu controle e fiscalização pelo Congresso, o Executivo ainda dispõe de muitos instrumentos legais para manter o processo orçamentário sob seu controle, principalmente ampliando as possibilidades de manter empenhos e pagamentos de dotações como objetos de acordos políticos.

³⁹ Sobre o caráter autorizativo do Orçamento, há polêmica quanto à sua sustentação legal. É senso comum que o orçamento tem caráter autorizativo, ou seja, autoriza o Executivo a gastar até o valor consignado na Lei Orçamentária Anual e ele executa integralmente ou não. Essa característica é descrita nos manuais do Siafi consultados para este trabalho (o manual elaborado por Greggianin e Santa Helena, da CONOFF, e o elaborado por Vanderley Saldanha Bezerra, da STN). Mas a Constituição Federal de 1988 fixa parâmetros para execução, limitando o grau de arbitrariedade. A possibilidade de o governo burlar determinações constitucionais e tornar o orçamento autorizativo é atribuída à dependência do Legislativo em relação ao Executivo (cf. entrevistas). O assunto pede consulta à literatura de Direito Constitucional.

Essa situação dificulta o controle e a fiscalização de modo a cobrar a execução integral das dotações previstas no orçamento. Mas ainda resta o princípio da publicidade como norteador da administração pública, o que permite o acompanhamento do Congresso Nacional das contas de governo. O processo de execução é registrado no Siafi, órgão de contabilidade do governo federal, que tem sido usado como aliado do Congresso para exercício da prerrogativa constitucional de exercício do controle e fiscalização da execução orçamentária.

2.2. O Siafi, o organizador de informações

2.2.1. Histórico

O Sistema Financeiro de Administração Financeira (Siafi) do governo federal foi implantado a partir de 1987, atendendo a uma demanda governamental de unificação de suas contas de modo a aperfeiçoar o controle do Executivo sobre receitas e despesas. É o sistema informatizado responsável por processar e controlar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil da União, através de terminais instalados no país. Segundo SALDANHA (1998), o Siafi “tem como premissa básica a contabilização de todos os atos e fatos praticados pelos gestores públicos. A obtenção de, praticamente, todas as consultas gerencial do sistema baseia-se em registros contábeis” (p. 7).

O caixa único foi um dos objetivos iniciais do Siafi. Antes de sua criação e implantação, o governo federal não dispunha de mecanismos que permitissem um controle unificado e centralizado do orçamento público. Saldanha descreve os principais problemas detectados na organização da administração pública até 1986 e que impediam esse tipo de controle:

- **“defasagem na escrituração contábil:** o tempo entre a ocorrência de um fato e o levantamento de demonstrativos orçamentários, financeiros ou patrimoniais era de, aproximadamente 45 dias [...];
- **incompatibilidade dos dados utilizados:** em decorrência da não utilização da contabilidade como fonte de informações, os dados utilizados nas diversas fases da execução do orçamento e da programação financeira apresentavam sérias inconsistências [...].
- **trabalhos realizados de forma rudimentar:** as Unidades Gestoras (UG) que necessitam controlar suas disponibilidades orçamentárias e financeiras, e as

unidades setoriais de contabilidade [...] mantinham, em muitos casos, registros manuais;

- **existência de milhares de contas bancárias:** em decorrência dos obstáculos anteriores, não era possível implantar um Sistema de Conta Única para controlar as disponibilidades do Tesouro Nacional [...];
- **despreparo do pessoal:** a cultura à época era a de que a contabilidade se prestava apenas para o atendimento de aspectos formais [...].” (p. 7-8).

Para apresentar uma solução para esses problemas foi criada, em março de 1986, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), subordinada ao Ministério da Fazenda, com autorização para “contratar ou ajustar a execução, o desenvolvimento e a manutenção de serviços de computação eletrônica, visando a modernização e a integração dos Sistemas de PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA, de EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA e de CONTROLE INTERNO do Poder Executivo, nos Órgãos centrais, setoriais e seccionais”⁴⁰.

Em janeiro de 1987 o Siafi, desenvolvido pela então recém-criada STN, começou a operar como um sistema de acompanhamento de atividades relacionadas com a administração financeira dos recursos da União. O sistema centraliza e uniformiza o processamento da execução orçamentária, o que representou um importante passo para o controle dos gastos pelo Poder Executivo. Todos os órgãos da administração direta e indireta integrados ao Sistema passaram a registrar todas as atividades no Siafi.

Inicialmente, apenas o Executivo e órgãos da administração direta eram integrados ao Siafi. Criado para ser instrumento de controle interno do Poder Executivo, o Siafi tornou-se um importante aliado para fiscalização de despesas públicas pelas autoridades competentes que exercem o controle externo — pelas duas câmaras do Poder Legislativo (Senado e Câmara dos Deputados) e seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas da União. Isso foi possível após a inclusão do Legislativo ao Sistema e autorização aos senadores e deputados de consulta total ao sistema. No início dos anos 90, apenas alguns senadores que enviassem solicitação de senha tinham acesso ao sistema. Em 1993, um acordo feito com a STN permitiu que o Senado e a Câmara dos Deputados se integrassem ao sistema, registrando toda sua operação

⁴⁰ Artigo 12 do decreto 92.452, de 10/03/1986, que criou a STN. Cf. texto integral no anexo 5.

financeira no Siafi. No acordo, foi autorizado acesso de parlamentares e assessores mediante cadastramento de senha pela STN.

O Siafi é o principal instrumento disponível de controle das contas públicas. Se, de um lado, a excessiva centralização de poder no Executivo no processo de elaboração da peça orçamentária brasileira compromete a autonomia de fiscalização e controle das contas públicas, de outro lado registra um avanço na outra ponta do processo. A execução orçamentária pode ser rigorosamente acompanhada desde a implantação do Siafi. Nesse aspecto, o processo orçamentário brasileiro ganha um ponto na comparação com o processo estadunidense. De acordo com GREGGIANIN, SANTA HELENA (s.d.), o caixa único e o Siafi “permitem o controle rígido do desembolso financeiro na esfera federal” (p.2). Comparativamente, no que diz respeito ao acompanhamento do desembolso da verba orçamentária federal, os Estados Unidos não dispõem de unidade de caixa nem de um sistema único, informatizado, que permita o acompanhamento orçamentário e financeiro da execução de receitas e de despesas.

2.2.2. Características

a. Definição: o Siafi é definido por Saldanha como “o sistema informatizado que processa e controla a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil da União, através de terminais instalados em todo território nacional. Tem como premissa básica a contabilização de todos os atos e fatos praticados pelos gestores públicos.” (p. 7). Para que o sistema fosse implantado, foi implementada uma rede de teleprocessamento de dados ligando o computador principal (localizado em Brasília) com os terminais das Unidades Gestoras e os localizados em todos os Estados da federação e no exterior.

b. Objetivos: além do objetivo geral previsto no decreto que criou a STN e autorizou a implantação do Siafi, o manual elaborado pela STN (Saldanha), descreve ainda os seguintes objetivos:

- “prover de mecanismos adequados o registro e controle diário da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, pelos órgãos centrais, setoriais e seccionais do Sistema de Controle Interno e órgãos executores;
- fornecer meios para agilizar a programação financeira, com vistas a otimizar a utilização dos recursos do Tesouro Nacional;

- permitir que a contabilidade pública seja fonte segura e tempestiva de informações gerenciais destinadas a todos os níveis da administração pública federal;
- integrar e compatibilizar as informações disponíveis nos diversos órgãos e entidades participantes do sistema;
- permitir aos segmentos da sociedade obterem a necessária transparência dos gastos públicos;
- permitir a programação e o acompanhamento físico-financeiro do orçamento, a nível analítico [sic];
- permitir o registro contábil dos balancetes dos Estados, Municípios e das suas supervisioandas;
- permitir o controle da dívida interna e externa, bem assim o das transferências negociadas.” (p. 10).

c. Abrangência: utilizam-se do sistema todos os órgãos da administração direta e grande parte da administração indireta, com exceção das empresas públicas e sociedades de economia mista (pois não compõem o Orçamento Geral da União) e as instituições financeiras oficiais. Essas entidades têm seus saldos contábeis registrados periodicamente para consolidar as informações econômico-financeiras do governo federal. A exceção é para as sociedades de economia mista, que têm registrada apenas a participação acionária do governo. Segundo Saldanha:

“O Siafi destina-se a processar e controlar a execução orçamentária dos Órgãos da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações e das empresas públicas e sociedades de economia mista que estiverem contempladas no Orçamento Fiscal e/ou no Orçamento da Seguridade Social.” (p. 11).

De acordo com Saldanha⁴¹, o Siafi foi construído e implantado para atender os órgãos federais dos três Poderes da República que estejam contemplados no orçamento fiscal ou no orçamento da seguridade social. Os órgãos que representam as empresas estatais não estão contemplados no Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social, como é o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e por isso não estão no Siafi.

Estão no Siafi: todos os órgãos do Orçamento (presidência, vice-presidência, ministérios, autarquias, fundações e empresas públicas vinculadas ao orçamento), agências estatais reguladoras (Anatel, Aneel, Ana), as duas casas do Legislativo (Câmara dos Deputados e

⁴¹ Informações concedidas via correio eletrônico (23/01/2002) em complementação ao material da STN (manual do Siafi) enviado anteriormente.

Senado Federal) e todos os tribunais federais. Eles registram seus atos de forma analítica no Siafi.

Não estão no Siafi: órgãos que configuram apenas no orçamento das estatais sob o controle e acompanhamento da DEST/MPO (Petrobrás, Banco do Brasil S/A, BNDES, as empresas do sistema Eletrobrás, por exemplo). Eles não registram atos de gestão de forma analítica no Siafi.

As entidades públicas federais, estaduais e municipais podem utilizar o sistema, mas apenas para receberem suas taxas dos órgãos que utilizam o sistema, através da Cota Única do governo federal, desde que autorizadas pela STN.

d. Uso: há duas modalidades de uso pelos órgãos credenciados: total e parcial. Na modalidade total, os órgãos e entidades cadastrados podem processar todos os atos e fatos, incluindo eventuais receitas próprias; realizar todas as disponibilidades financeiras através da conta única do governo federal e tornam-se sujeitas aos procedimentos orçamentários e financeiros do órgão ao tratamento padrão do Siafi. Na modalidade parcial, é possível realizar a execução financeira dos recursos previstos no Orçamento Geral da União efetuada pelo Siafi, mas não permite tratamento de recursos próprios da entidade e não substitui a contabilidade do órgão, o que torna obrigatório o envio de balancetes para incorporação de saldos. De acordo com Saldanha, “É obrigatória a utilização do sistema na modalidade de uso total por parte dos órgãos e entidades do Poder Executivo que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, ressalvadas as entidades de caráter financeiro” (p. 12). Atualmente, os Poderes Legislativo e Judiciário também utilizam o Siafi na modalidade total.

e. Funcionamento — noções básicas da execução orçamentária e financeira pelo Siafi: depois de publicada a Lei Orçamentária Anual, a Secretaria de Orçamento Fiscal (órgão do Ministério do Planejamento) faz publicar, através de portaria, o Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) — instrumento que descreve “os subprojetos e sub-atividades da LOA, especifica as Unidades Orçamentárias de cada órgão, fundo e entidade dos orçamentos fiscal e da seguridade social, além de especificar, para cada categoria, a fonte de recursos, a

categoria econômica, o grupo de despesa e a modalidade de aplicação” (Saldanha, p. 22)⁴². Esse é o ponto de partida para a execução do orçamento. Em seguida, a Secretaria de Orçamento envia o QDD, em arquivo magnético, para a Secretaria do Tesouro Nacional que providencia o lançamento no Siafi. Isso é feito através da geração de um documento denominado Nota de Dotação (ND); ele permite que seja feito o detalhamento de crédito. No QDD, os créditos são vinculados às Unidades Orçamentárias correspondentes, responsáveis pela gestão dos programas de trabalho. O Siafi, através de uma tabela, já vincula os créditos das Unidades Orçamentárias às respectivas Unidades Gestoras responsáveis pela execução dos créditos recebidos. A partir daí é que as UOs fazem as movimentações dos créditos que lhe foram consignados pela Lei Orçamentária. As execuções orçamentária e financeira seguem as etapas do processo orçamentário: empenho, liquidação (referentes à execução orçamentária) e pagamento (referente à execução financeira, quando ocorre, efetivamente, a liberação do recurso).

“Faz-se necessário esclarecer que toda a execução orçamentária e financeira do governo federal é efetuada através da utilização do Siafi que é o sistema informatizado que processa e controla toda a execução orçamentária, financeira e patrimonial da União, contabilizando-as, por meio de terminais de computador instalados em todo o território nacional. O Siafi tem como premissa básica a contabilização de todos os atos e fatos praticados pelos gestores públicos.” (SALDANHA, 1998, p. 23).

A estrutura do Siafi como sistema contábil permite que todo lançamento seja registrado na forma de evento, conforme explica Saldanha:

“(Evento) é um código associado a cada ato ou fato de gestão que deva ser registrado contabilmente pelo Siafi. A ele é associado um roteiro contábil (tabela de contas a serem debitadas ou creditadas); desta forma, foi possível que todos os operadores do Siafi efetuassem lançamentos contábeis, mesmo não sendo contadores, pois é solicitado apenas o código do evento que identifica o fato que está sendo registrado no sistema.” (p. 21).

⁴² As origens e destinações dos recursos orçamentários são identificadas por códigos. São utilizados códigos para classificação institucional (identificação de órgãos e unidades orçamentárias); classificação da receita; classificação funcional programática (despesas por funções, programas e subprogramas) e classificações das despesas quanto à natureza.

Para buscar as informações no Siafi é necessário seguir a “lógica básica” da execução orçamentária, ainda segundo Saldanha. Assim estão organizadas as informações:

- **Objetivos dos gastos:** identificado pela classificação funcional programática do OGU (permite saber em quais unidades, funções, programas, subprogramas e atividades são efetuadas as despesas e investimentos do governo federal).
- **Agentes dos gastos:** através das Gestões e Unidades Gestoras.
- **Origem e aplicação:** através das Fontes de Recursos.

f. Transações do Siafi: são, ao todo 195 tipos de consultas que podem ser feitas através do Siafi, dependendo do critério de consulta que se pretende utilizar e do tipo da informação que se busca. A cada uma corresponde um código de comando⁴³, chamado de “mnemônico”. Por exemplo, o código CONUG (consulta unidade gestora) é utilizado para consultar os dados das unidades gestoras cadastradas no sistema. Se o usuário precisar consultar os dados cadastrais de um credor (informando código CPF ou CGC ou mesmo o nome), utiliza o comando CONCREDOR (consulta credor). A cada comando, o Siafi pede que usuário escolha a opção de pesquisa e oferece os dados solicitados, com seus respectivos códigos.⁴⁴

g. Acesso: as consultas à base de dados do Siafi se dividem em basicamente duas modalidades: a consulta analítica (permite acesso a todos os documentos registrados até o momento em que é feita a pesquisa) e a sintética (permite informações atualizadas até um dia útil anterior à data da consulta). Nos dois níveis de consulta, o Siafi permite que sejam feitas consolidações dos dados, que podem ser organizados por Unidade Gestora, Sub-Órgão, Órgão, União e Gestão. Têm acesso à base de dados os usuários autorizados e credenciados pela Secretaria do Tesouro Nacional, que oferece senha de acesso (senha de rede e senha de Siafi). Até outubro de 2001, havia cerca de 38.400 usuários e 4.300

⁴³ Cf. lista completa dos códigos das transações do Siafi no anexo 6.

⁴⁴ Cf. anexo 7 para informações adicionais e exemplos sobre navegação no Siafi.

unidades gestoras do governo federal cadastradas no Siafi⁴⁵. Apenas os operadores das unidades gestoras têm senha que permitem registros de documentos no sistema — exclusivamente referentes à Unidade Gestora ao qual estão cadastrados, para movimentação dos créditos atribuídos àquela unidade.

A STN oferece nove níveis de acesso, que servem apenas para consultas e indicam quais os documentos e informações os usuários podem consultar. São eles:

Nível 1 — permite consultar todas as informações da UG na qual está cadastrado.

Nível 2 — permite ao operador consultar todas as informações da UG na qual está cadastrado e das UGs das quais sua UG seja pólo de digitação.

Nível 3 — permite consultar todas as informações das UGs do órgão ao qual pertence a UG onde o operador se encontra cadastrado, bem como as informações consolidadas desse órgão.

Nível 4 — consultar todas as informações das UGs cuja UG do operador seja a setorial contábil, orçamentária, financeira ou de auditoria;

Nível 5 — permite consultar todas as informações do órgão ao qual pertence à UG na qual o operador está cadastrado, bem como as informações dos órgãos que têm o órgão da UG do operador como órgão superior. Permite ainda acesso a todas as informações das UGs desses órgãos.

Nível 6 — permite consultar todas as informações das UGs que estejam localizadas na mesma unidade da federação da UG do operador.

Nível 7 — permite consultar todas as informações das UGs que estiverem cadastradas na tabela de vinculação da UG do operador.

Nível 8 — permite consultar os documentos cujos favorecidos estejam localizados no mesmo município da UG do operador.

⁴⁵ As informações referentes ao número de usuários do Siafi, a classificação dos níveis de consulta e a relação do nível de acesso a cada órgão foram oferecidas por Vanderlei Bezerra Saldanha, via correio eletrônico, em

Nível 9 — permite consultar todos os documentos e informações de qualquer UG ou órgão do sistema.

A solicitação de acesso só pode ser feita pelo operador responsável da Unidade Gestora. A relação do nível de acesso de cada órgão ligado ao Siafi é a seguinte:

Órgãos superiores (ministérios, Presidência da República e suas secretarias, Tribunais Superiores, Senado e Câmara dos Deputados) — acesso até nível 5 porque o próprio órgão decide qual nível vai ser atribuído aos seus servidores. Mas as unidades de controle podem ter o nível 9, que deve ser solicitado à Secretaria do Tesouro Nacional.

- **Demais órgãos subordinados (administração indireta — autarquias, fundações e empresas públicas)** — acesso até nível 3, porque é o próprio órgão ou seu órgão superior quem decide qual nível de acesso vai ser atribuído a seus servidores.
- **Órgãos centrais dos sistemas de Planejamento, Orçamento, Finanças e Controle Interno e Externo (Ministério do Planejamento, Secretaria de Orçamento Federal/Ministério do Planejamento, Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda, Secretaria de Fiscalização e Controle/Ministério da Fazenda e Tribunal de Contas da União)** — mantêm convênio com a STN que permite que eles mesmos definam quais de seus usuários vão ter nível 9 de acesso.

Deputados, senadores e usuários das assessorias parlamentares têm acesso 9, atribuído pelos próprios cadastradores desses órgãos. Eles receberam essa autorização por meio de convênio firmado com a STN.

2.3. CPMI do Orçamento — a visão da opacidade

Um dos pontos pesquisados neste trabalho foi o papel desempenhado pelo Siafi durante os trabalhos de investigação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), instaurada em outubro de 1993 no Congresso Nacional para apurar denúncias de corrupção nos processos de elaboração e execução orçamentária. Esse episódio representou um marco por ter colocado em foco a discussão sobre o processo de elaboração e execução do orçamento

novembro de 2001, atendendo a solicitação de complementação de informações do manual enviado pela STN.

da União, mostrando como a falta de divulgação de informações sobre o orçamento beneficia a formação de grupos paralelos de poder.

A descrição mais detalhada sobre o papel do Siafi nesse processo foi tratada durante as entrevistas. A análise desse episódio serviu, neste trabalho, não só para identificar a função ocupada pelo Siafi no acompanhamento da execução orçamentária; também foi um ponto de referência para identificar percepção de aperfeiçoamento na relação de transparência do Orçamento Geral da União, uma vez que dentre as conclusões apresentadas no relatório final da comissão encontram-se orientações para mais transparência do processo orçamentário, descentralização de informações e democratização do acesso ao Siafi.

Antes, porém, será apresentado um breve histórico do que foi a CPMI do Orçamento, incluindo descrição dos esquemas investigados e resumo das principais conclusões do relatório final, com destaque para as orientações para transparência.

A partir da constituição de 1988, o Congresso Nacional passou a ter possibilidade maior de participação na definição da Lei Orçamentária do que havia tido até então. A Constituição fora promulgada em outubro de 1988, quando o Orçamento para 1989 já deveria estar em fase final de elaboração. Em tese, a partir da definição do Orçamento de 1990, o Congresso já poderia ter mais participação e mais poder de fiscalização sobre os gastos públicos. Legalmente, a Constituição previa a descentralização do processo de definição da destinação do dinheiro público. Entretanto, não se verificou, na prática, uma mudança imediata, e o processo seguiu com vícios de dependência em relação ao Executivo e a margem de fiscalização permanecia pequena. Havia interferência do Executivo e de grupos econômicos. Esse quadro pôde ser descoberto durante os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito criada em 20 de outubro de 1993, para “apurar fatos contidos nas denúncias do sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do Orçamento da União”⁴⁶. A comissão ficou popularmente conhecida, através de divulgação pela mídia, como a “CPI dos anões”, em função da baixa estatura dos parlamentares envolvidos nas ilegalidades.

O autor das denúncias, José Carlos Alves dos Santos, era economista, funcionário do Senado Federal desde 1970 e trabalhava como assessor de orçamento. As denúncias foram feitas inicialmente à imprensa e depois confirmadas em depoimento à Comissão, onde descreveu dois esquemas de corrupção na elaboração e execução orçamentária: um ligado à liberação de verbas de subvenção social e outro ligado às empreiteiras. As denúncias foram feitas depois que a Polícia Federal, ao investigar o assassinato da esposa de José Carlos Alves dos Santos, levantou suspeitas sobre o envolvimento dele no crime.

O chamado esquema das subvenções foi assim descrito:

“Havia duas maneira de se auferir comissões, através das subvenções sociais adotadas e da dotação orçamentária global, a fundo perdido, o mais das vezes envolvendo o Ministério do Planejamento (na gestão de Aníbal Teixeira), o Ministério da Ação Social e o Ministério da Educação, este na gestão de Carlos Chiarelli.” (Relatório da CPMI do Orçamento, v. 1, p. 42).

O das empreiteiras funcionava da seguinte maneira, conforme descrição do denunciante:

“O sistema de apropriação funcionava de comum acordo com uma empreiteira: o parlamentar aprovava uma emenda e exercia sua influência para que determinada empreiteira realizasse a obra, pagando uma comissão ao parlamentar.” (Relatório da CPMI do Orçamento, v. 1, p. 42).

No caso do esquema das subvenções, a CPMI descobriu que os deputados envolvidos no esquema destinavam verbas de subvenção social para entidades filantrópicas ligadas a eles próprios ou a parentes próximos. Nesses casos, ou eram entidades ligadas a fins eleitoreiros ou eram entidades de fachada, pseudofilantrópicas, criadas para ocultar desvio de dinheiro público. No caso do esquema das empreiteiras, os parlamentares do esquema recebiam dinheiro dos *lobbies* das empresas. Prevalencia o esquema de tráfico de influência, onde o parlamentar que detinha influência para liberação de verbas recebia porcentagem das empresas que recebiam a obra para a qual o dinheiro fora destinado. Durante as investigações, a CPMI descobriu documentos na casa de empreiteiros investigados que apontavam para existência de formação de cartel, indicando um grupo organizado informalmente de modo a promover a divisão de obras entre si, influenciando até mesmo

⁴⁶ Texto conforme descrição do objeto da CPMI pelo requerimento 151/93-CN que solicitou a abertura do

no processo de licitação. As empreiteiras dispunham de vários subterfúgios para fugir à fiscalização constante. A terceirização e a sub-empregada, como descreve o relatório final da CPMI, são expedientes que dificultam a fiscalização da destinação da verba pública, porque são operações não registradas no Siafi.

A falta de preparo técnico e a concentração do conhecimento sobre o processo orçamentário entre parlamentares e assessores foram apontadas pela CPMI como características do processo orçamentário que ajudavam a sustentar o esquema de corrupção e tráfico de influência:

“A complexidade do projeto e sua falta de transparência permitiam que fosse alterado até mesmo após a votação, quer ainda antes da publicação, quer já no Departamento de Orçamento da União.” (Relatório da CPMI do Orçamento, v. 3, p.4).

“Ao longo do tempo, a apreciação do projeto orçamentário se revestiu de características de dificuldades técnicas que impediam a transparência do processo. Colaborava para tal situação o desaparecimento material do Legislativo.” (Relatório da CPMI do Orçamento, v. 3, p. 8).

“A lei orçamentária tem sido, na prática, elaborada em interação com o Departamento de Orçamento da União, sem que, por muito tempo, tivesse atingido o necessário estágio de aparelhamento técnico e de recursos humanos para uma perfeita compreensão de todas as complexidades. Essa própria dificuldade facilitou a emergência de um núcleo de poder dentro da Comissão Mista do Orçamento, que esperava contrapartida por parte de autoridades encarregadas da elaboração e da execução orçamentárias no Poder Executivo.” (Relatório da CPMI do Orçamento, v. 3, p. 8).

A situação identificada durante os trabalhos de investigação levou a CPMI a concluir que, na prática, o poder de fiscalização atribuído pela Constituição de 1988 ao Legislativo não estava sendo praticado, em função da real dependência frente ao Executivo:

“A inovação introduzida pela Constituição de 1988, atribuindo às comissões permanentes a responsabilidade de fiscalização do Poder Executivo não chegou a atingir o objetivo colimado: o controle cotidiano e preventivo não vem sendo desempenhado a contento por aqueles colegiados.” (Relatório da CPMI do Orçamento, v. 3, p. 13).

processo.

Essas conclusões mostraram o quanto é diferenciado o tratamento da informação dentro do poder. Revelaram, ainda, que a postura do governo brasileiro frente à elaboração e execução do Orçamento Geral da União remonta com fidelidade a dialética proposta por JARDIM (1997) em torno da transparência e opacidade informacional e como essas duas noções convivem na vida pública brasileira em diferentes esferas de poder, formando uma situação que reforça o controle do Estado por grupos econômicos privados.

Os resultados das investigações conduzidas pela CPMI e a repercussão do assunto na mídia nacional exigiam adoção de procedimentos para impedir (ou dificultar) a formação de novos esquemas de corrupção dentro da Comissão Mista de Orçamento. Ficou constatado, através dos trabalhos, que a publicidade dos procedimentos relativos ao processo orçamentário era indispensável para garantir a sua lisura, pois aumentava a possibilidade de fiscalização e controle e reduzia a possibilidade de irregularidades e atos ilícitos.

Dentre as recomendações do relatório da CPMI do Orçamento — descritas no volume 3 — destacam-se:

- a. exigência de rigoroso controle da execução do orçamento;
- b. necessidade de aperfeiçoar e democratizar o acesso ao Siafi;
- c. conjugar a elaboração orçamentária com o acompanhamento da execução financeira do ano anterior;
- d. quebrar o monopólio da informação detido pelo Executivo;
- e. envolvimento das comissões técnicas na elaboração do Orçamento;

Em resumo, a proposta de uma nova sistemática para elaboração compartilhada do Orçamento Geral da União, incluindo a cotidiana fiscalização da execução, ficou assim descrita:

- a. elaboração conjunta do orçamento pelo Legislativo e o Executivo;
- b. conferir funções fiscalizadoras às comissões técnicas;

c. determinar que o orçamento de receitas seja constantemente avaliado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

Algumas decisões do Congresso foram determinantes para exercício efetivo da fiscalização e controle do Orçamento. Uma delas foi a formação de quadros técnicos para assessorar os parlamentares de modo a reduzir a dependência em relação ao Executivo para obtenção de informações. Até 1991, a redação final do projeto de lei orçamentária era feita com auxílio de técnicos do Executivo. A partir de 1992, depois da formação do primeiro quadro de assessores especializados na área, o Congresso pôde fechar integralmente a proposta, elaborando a redação final sem auxílio do Executivo (GREGGIANIN, SANTA HELENA, 1999, p. 7), o que ofereceu mais condições para que o Legislativo tivesse mais autonomia para exercer seu poder constitucional de fiscalização.

Ainda assim, o processo orçamentário continua marcado por alto grau de discricionariedade por parte do Executivo no processo orçamentário, como é possível perceber no estudo feito por GREGGIANIN, SANTA HELENA (s.d.), onde eles preparam uma minuta onde descrevem um estudo comparativo do processo orçamentário brasileiro e o estadunidense.

De início, é possível verificar que o aparelhamento técnico do Legislativo em relação ao assunto ainda deixa a desejar. De um lado, a considerar a situação anterior ao trabalho da CPMI, apresentou um avanço. No entanto, o mesmo não se pode dizer quando o quadro brasileiro é colocado frente a outras realidades: enquanto a consultoria de Orçamento do Congresso brasileiro conta com 30 consultores contratados por concurso público, o órgão equivalente do Congresso estadunidense dispõe de 232 profissionais na área.

Mas há outras características do processo orçamentário brasileiro que mostram o quanto a estrutura — de elaboração e execução — dificultam a possibilidade de fiscalização e possibilidade de interferência do Legislativo, como mostram Greggianin e Santa Helena. A estrutura orçamentária no Brasil é feita no Poder Executivo e revista pelo Congresso, a partir de análise da evolução da receita, dos gastos obrigatórios e de outras condições macroeconômicas. Nos Estados Unidos, a estrutura orçamentária é definida no Congresso, seguindo os mesmos parâmetros de análise do processo brasileiro. Nos Estados Unidos, a

margem de discricionabilidade na execução orçamentária foi limitada pelo Congresso após o governo Nixon (1974); o orçamento e sua execução passaram a ser obrigatórias, exceto se autorizada a não execução pelo Congresso. No Brasil, segundo estudo de Greggianin e Santa Helena (s.d.), “o caráter autorizativo do orçamento aliado aos decretos de contingenciamento subvertem as prioridades estabelecidas na lei orçamentária” (p.2). Isso resulta na utilização do Executivo da liberação de verbas como instrumento de ação política. A criação de mecanismos de restrição orçamentária no Brasil é uma prerrogativa do Executivo, enquanto nos Estados Unidos, esses mecanismos, existentes desde a década de 70, emanam do Congresso.

3. A exploração de um campo de luz e sombra

3.1. Metodologia

Um estudo exploratório tem como proposta reunir informações que, ao final, possam oferecer uma visão melhor do tema pesquisado. Destina-se, sobretudo, àqueles assuntos onde a “referência bibliográfica ainda é escassa” e a maior parte das informações não se encontra registrada, pois faz parte da experiência dos profissionais e especialistas do assunto (SELLTIZ e outros 1974).

O presente trabalho partiu desse dessa realidade e se propôs a fazer uma investigação sobre a relação entre o uso do Siafi e o nível de transparência da execução do Orçamento Geral da União, de modo a poder conhecer melhor o objeto de estudo, dentro da discussão sobre acesso à informação governamental e mecanismos de controle.

O primeiro objetivo do trabalho de investigação foi identificar os níveis de transparência e opacidade informacional da execução do Orçamento Geral da União, através do uso feito pelos sujeitos que têm acesso às informações contidas no Siafi. Isso implica em localizar os focos de transparência e de opacidade no processo de execução orçamentária no país, o que significa procurar saber quais os aspectos sobre os quais já incide luz e sobre os quais ainda paira a sombra do segredismo. A identificação dessas duas noções se deu, nesse trabalho, através da percepção de pessoas que necessitam desse tipo de informação. Segundo JARDIM (1999), transparência e opacidade são duas noções que se interrelacionam, num jogo de complementaridade, uma vez que tanto uma quanto outra noção se apresentam dentro de um esquema gradativo.

“Como aborda Chevalier (1998)⁴⁷, as duas noções plasmam-se numa mesma dimensão, a opacidade não sendo jamais tal que interdite toda percepção dos elementos constitutivos do universo visualizado, nem a transparência levando ao olhar preciso sobre os elementos ali existentes” (JARDIM, 1999, p. 51).

⁴⁷ Jardim cita CHEVALIER, Jacques. Le mithe de la transparence administrative. In: CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE. **Information et transparence administrative**. Paris : PUF, 1988.

A perspectiva para análise da relação entre transparência e opacidade parte da publicidade como princípio base da administração pública, definindo como ideal que haja o máximo de transparência e o mínimo de opacidade, de modo a permitir que as decisões públicas de governo sejam submetidas à avaliação e julgamento públicos.

Outro objetivo foi estudar e identificar o papel desenvolvido pelo Siafi na ocasião da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que, em outubro de 1993, foi instaurada no Congresso Nacional para apurar denúncias de irregularidades na elaboração e execução do Orçamento Geral da União. Isso se deve ao fato de o trabalho da CMPI ter sido considerado um marco nesse debate, uma vez que teve o mérito de colocar em foco a discussão sobre o processo de elaboração e execução do orçamento da União. O relatório final da Comissão mostrou como o esquema de corrupção denunciado pelo funcionário do Senado José Carlos Alves dos Santos encontrava apoio na falta de democratização das informações sobre o assunto. Como a CPMI foi um momento de revelar o ilícito, de jogar luz sobre um campo dominado por áreas de sombra, a avaliação sobre o papel do Siafi nesse momento torna-se importante para identificar como ele se torna um instrumento que permite aumento da transparência das contas públicas e que tipo de transparência ele permite.

Considerando a perspectiva de identificar grau de transparência da execução orçamentária através do uso das informações do Siafi a partir do ideal de publicidade das administrações públicas, esta pesquisa teve também o objetivo de procurar a relação de transparência com possibilidades de controle do orçamento. Para isso, é também importante saber, através de seus usuários, se o Siafi é um facilitador das informações sobre a execução orçamentária.

a. Técnicas de pesquisa

A entrevista foi o principal instrumento de coleta de informação deste trabalho, predominando o estudo de experiência como método exploratório. Essa escolha se deve à consciência de que, como observa SELLTIZ e outros (1974), as pessoas que têm vivência cotidiana com o objeto estudado estão em melhores condições de fornecer as informações necessárias. A considerar, ainda, que o objeto se enquadra na descrição feita por Selltiz como característica ideal para aplicação de tal procedimento metodológico: “apenas pequena proporção da experiência e do conhecimento é colocada em forma

escrita.” (p. 64). Mas também foi necessário recorrer à pesquisa documental, não só em busca de informações básicas para orientação das entrevistas e para esclarecimento da estrutura e organização do Siafi e do processo orçamentário; também ajudou a recuperar informações sobre avaliação política por parte dos parlamentares, uma vez que o acesso direto a eles não foi possível, como estará explicado mais a frente.

a.1. Roteiro das entrevistas

A elaboração do roteiro das entrevistas se orientou pelos dois questionamentos básicos definidos na delimitação do tema: o primeiro, relativo ao papel desempenhado pelo Siafi na CPMI do Orçamento para desvendar as irregularidades denunciadas na elaboração do Orçamento Geral da União (OGU); o segundo grupo de questionamentos foi orientado para procurar identificar a percepção, pelos usuários, das zonas de transparência e as de opacidade na execução orçamentária, através das informações disponibilizadas pelo Siafi e a relação dessa disponibilização com as possibilidades de fiscalização e acompanhamento do OGU.

O primeiro bloco de perguntas foi planejado, principalmente, para procurar saber se houve mudanças no Siafi no sentido de atender a orientações da CPMI de democratização das informações orçamentárias. Foi um bloco destinado a um grupo restrito de entrevistados — apenas àqueles que participaram diretamente do processo de investigação da CPMI. Nesse ponto foram apresentadas uma pergunta sobre o papel do Siafi no trabalho de investigação e três questões básicas a partir das orientações do relatório final da CPMI para mudanças no Siafi e na disponibilização de informações:

- saber se houve aperfeiçoamento do Siafi e democratização do acesso, conforme orientava o relatório;
- o relatório chamava a atenção para a necessidade de se quebrar o monopólio da informação do Executivo sobre o orçamento. A pergunta era se houve alguma iniciativa nesse sentido depois disso;
- saber se o Siafi possibilita essa quebra de monopólio.

No segundo bloco, as perguntas foram feitas de modo a pedir que os entrevistados falassem da percepção do nível de transparência da execução orçamentária e qual o papel do Siafi nessa transparência. Como parâmetro de transparência, foram consideradas características de facilidade e agilidade de obtenção e interpretação da informação e nível de detalhamento de informação (quanto mais detalhada, maior a transparência). Como parâmetro de opacidade foram adotadas as características de ocultamento da informação, dificuldade de acesso e de compreensão, além do nível de detalhamento, na medida inversa do parâmetro de transparência. As questões relativas a esse grupo de questionamento procuraram saber:

- o papel do Siafi para dar publicidade à execução do OGU;
- se o tipo de informação disponibilizada pelo Siafi é suficiente para tornar o processo transparente;
- se o Siafi permite o acompanhamento rigoroso da execução orçamentária;
- se as informações disponibilizadas pelo Siafi oferecem condições para percepção global do orçamento;
- se as informações disponibilizadas pelo Siafi permitem identificar prioridades de governo e também as orientações políticas;
- quais os problemas identificados no Siafi que comprometem a transparência da execução orçamentária;
- que alterações o entrevistado julgava necessárias para aperfeiçoar o Siafi no sentido de permitir o aumento da transparência.

a.2. Categorias de análise

Para a análise, as informações prestadas pelos entrevistados foram divididas inicialmente nos dois blocos previstos no roteiro da coleta de dados: o primeiro para identificação do papel do Siafi no trabalho de investigação da CPMI do Orçamento e o segundo para identificação da percepção da transparência e opacidade da execução orçamentária através do uso das informações do Siafi. Nesse segundo bloco, as declarações dos entrevistados

foram agrupadas entre as que indicavam percepção das zonas de transparência e aquelas que indicavam percepção das zonas de opacidade, seguindo os parâmetros definidos na organização das entrevistas para identificação das duas noções. As declarações dos entrevistados conduziram para a percepção de uma transparência parcial. Essa parcialidade é identificada, de um lado, pela exigência de conhecimento prévio e, de outro, por características técnicas que dificultam o acesso e por posturas políticas que geram iniciativas de reação pelo segredismo que comprometem a possibilidade de transparência. A exigência de conhecimento prévio da linguagem de contabilidade não se coloca, por si, como característica de opacidade em função do Siafi ou do processo orçamentário, por isso foi classificada entre as categorias de foco de transparência. As demais, nas categorias de foco de opacidade.

A classificação das categorias de análise ficou assim definida:

1º. grupo — Papel do Siafi na investigação da CPMI do Orçamento (item 3.2.1.)

2º. grupo — Percepção da relação das noções de transparência e opacidade na execução orçamentária através do Siafi (item 3.2.2.)

a) Percepção dos focos de transparência

a.1. Papel do Siafi na transparência da execução do Orçamento Geral da União

a.2. Uso das informações do Siafi

a.3. Visão da execução orçamentária pelo Siafi

a.4. Transparência nem para especialistas

b) Percepção dos focos de opacidade

b.1. Problemas de ordem técnica

b.2. Problemas de ordem política

- reação pelo segredismo

- cultura

b.3. informação insuficiente

a.3. Escolhendo os entrevistados

A escolha dos entrevistados também seguiu orientação de Selltiz de se definir uma amostra selecionada: seleção de entrevistados a partir do domínio que detêm sobre o assunto. Dentro do universo de pesquisa proposto pelo presente trabalho, o Congresso, a definição dos entrevistados seguiu critério mais qualitativo do que quantitativo. A preocupação recaiu sobre pessoas tidas como referência no assunto e que pudessem fornecer avaliações no sentido de auxiliar na compreensão do processo de disponibilização das informações sobre a execução orçamentária através do Siafi. Segundo Selltiz, quando o objetivo do estudo de experiência é “conseguir compreender relações entre variáveis e não conhecer, exatamente, as práticas atuais” (p. 65), considera perda de tempo entrevistar pessoas pouco competentes ou com pouca experiência significativa.

Para identificar essas pessoas, foram feitas entrevistas prévias e não estruturadas, o que permitiu identificar quais eram os especialistas que deveriam ser procurados. Havia, inicialmente, basicamente dois grupos de interesse: o de parlamentares (deputados e senadores) que tinham atuação de destaque no acompanhamento da execução orçamentária e o de técnicos e assessores. O grupo de técnicos e assessores tinha mais peso, por ser constituído pelos profissionais que mantêm contato direto com o Siafi. São os usuários diretos, aqueles que manipulam diretamente o sistema, fazem as consultas diretas, sabem colher e analisar informações que passam a servir de base para a atuação parlamentar. Desde o início da pesquisa havia a percepção de que o universo a ser pesquisado seria pequeno, considerando como requisito de especialistas aqueles que dominam o processo de consulta do Siafi. Essa percepção se confirmou durante as entrevistas, quando José Américo de Carvalho Miranda, assistente de orçamento da Câmara dos Deputados, informou que dentre os 35 consultores de orçamento da Câmara dos Deputados, só dois detinham domínio sobre o Siafi⁴⁸.

⁴⁸ Cf. entrevista de José Américo Carvalho, através de correio eletrônico em novembro de 2001.

As próprias pessoas indicadas foram consultadas previamente para verificar a disponibilidade e também para solicitar sugestões de nomes, de forma a ampliar o leque de alternativas e efetuar o cruzamento de informações para elaborar a lista dos entrevistados. O processo serviu também para confirmar o senso comum de que poucas pessoas detêm informação sobre o tema — não só conhecimento sobre o processo orçamentário, mas também, e principalmente, a disponibilidade e o conhecimento necessários para manusear o Siafi e interpretar as informações obtidas. Pelo menos três pessoas, dois assessores parlamentares e um consultor de orçamento, foram citadas como fontes indispensáveis por todas as pessoas pesquisadas: Hipólito Gadelha Menezes (consultor de Orçamento do Senado), Edwiges Oliveira Cardoso (chefe de gabinete do senador Eduardo Suplicy, PT-SP) e Flávio Tonelli (chefe de gabinete do deputado federal Sérgio Miranda, PC do B-MG, membro da Comissão Mista de Orçamento). Ao todo, por indicação dos entrevistados e cruzamento de dados, foi selecionado um grupo de 11 especialistas dentro do Congresso, seguindo como critério a atuação destacada no assunto, além de um consultor legislativo. Esta última referência foi sugerida durante uma breve conversa informal com o professor José Maria Jardim como fonte capacitada para discutir questões relativas ao acesso à informação governamental.

Por orientação dos entrevistados e por necessidade de conferir informações, foi acrescentado à lista inicial o coordenador da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Vanderlei Bezerra Saldanha, um funcionário de carreira que acompanha o Siafi desde sua implantação. Entretanto, não foi possível entrevistá-lo — problemas de saúde e, posteriormente, excesso de demandas fizeram com que não se concretizasse a entrevista. Na STN, houve a tentativa de procurar outro técnico que pudesse responder por Vanderlei Saldanha, mas a informação era a de que não haveria outra pessoa que respondesse por ele. Diante da dificuldade de acesso direto, a alternativa foi solicitar informações por escrito, via correio eletrônico, seguindo orientação de servidores da Secretaria. Saldanha respondeu apenas parte das perguntas. O restante, principalmente referente às dúvidas quanto à possibilidade de mudança e alteração da linguagem do sistema, ficou para ser respondido num segundo momento, o que não aconteceu. Por isso, a entrevista dele foi excluída da lista final de entrevistas e foi utilizada basicamente como complementação às informações

enviadas nos materiais técnicos enviados pela própria Secretaria — manual de utilização do Siafi e histórico do Siafi.

Da lista dos 11 especialistas em informações orçamentárias escolhidos para serem entrevistados estavam cinco parlamentares (três senadores e dois deputados) e seis técnicos (entre assessores e funcionários do Congresso especialistas na questão orçamentária e na consulta ao Siafi). As entrevistas foram previamente agendadas com todos em Brasília. O grupo de técnicos e assessores foi mantido na íntegra, como descrito no quadro apresentado à frente com a composição definitiva da lista dos entrevistados. Quanto aos parlamentares, manteve a entrevista apenas o deputado federal Sérgio Miranda (PC do B-MG), membro da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional. O fato de o deputado ter base em Minas Gerais tornou a agenda mais flexível, pois a possibilidade de atendimento não se limitou a Brasília. O deputado federal Alberto Goldman (PSDB-SP), ex-presidente da Comissão Mista de Orçamento, não concedeu entrevista; segundo sua assessoria, por incompatibilidade de agenda. Do grupo de senadores, foram descartadas as entrevistas com o senador Pedro Simon (PMDB-RS) e com José Eduardo Dutra (PT-SE). Também eles, segundo suas assessorias, estavam com agendas cheias. O senador Eduardo Suplicy (PT-SP) teve de desmarcar a entrevista exatamente na hora prevista para seu início, mas a lacuna foi suprida por sua assessoria. Importante destacar que a chefe de seu gabinete, Edwiges Cardoso, é a principal referência quando se fala no Siafi, tendo sido a primeira assessora parlamentar no Congresso a ter acesso ao sistema. A entrevista foi feita, então, exclusivamente com Cardoso. A importância da participação de Suplicy no roteiro de entrevista deve-se ao fato de ter sido ele o parlamentar responsável pela abertura do Siafi ao Congresso.

As entrevistas foram programadas e agendadas em agosto de 2001. Seis delas foram realizadas em Brasília, entre 12 e 14 de setembro do mesmo ano. Em Belo Horizonte foi realizada uma entrevista, com o deputado Sérgio Miranda, em 1º de outubro, em seu escritório. As entrevistas com os técnicos da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados foram feitas por correio eletrônico, na segunda quinzena de outubro. Ao longo desse período foram feitos vários contatos, onde os entrevistados responderam às primeiras perguntas e prosseguiram respondendo as dúvidas que surgiam em relação às respostas e

completando informações solicitadas. Também a entrevista com Vanderley Saldanha foi feita por via eletrônica, por razões explicadas anteriormente. As perguntas foram encaminhadas em setembro, na volta da viagem a Brasília, e foram respondidas em dezembro.

Antes de desistir das entrevistas com os parlamentares, foram feitas várias tentativas para suprir a falta do contato direto. As assessorias argumentaram falta de tempo para atendimento à demanda em função do momento político atribulado, que teria aumentado o número de compromissos de deputados e senadores. Propostas alternativas, como entrevistas por telefone, foram feitas, mas sem sucesso. A demanda deste trabalho acadêmico perdeu para outras prioridades do trabalho parlamentar.

Como os técnicos e assessores que participaram da entrevista detinham o conhecimento técnico e a avaliação política sobre o processo orçamentário e domínio sobre o Siafi, o resultado não foi comprometido pela ausência dos parlamentares citados. Uma fonte de informação alternativa que permitiu pesquisar a posição dos parlamentares sobre o Siafi foi apresentada pela assessoria do senador José Eduardo Dutra: recorrer à transcrição de depoimentos nas sessões plenárias nos quais os parlamentares trataram do assunto. A análise desses discursos foi realizada em separado.

Outra informação importante sobre as entrevistas é o fato de que a informalidade prosseguiu para viabilizar a marcação das entrevistas. Nenhuma delas foi marcada por vias formais. Houve necessidade de intermediação pessoal para que a demanda das entrevistas fosse encaixada nas agendas dos entrevistados.

A entrevista feita com Gilberto Guerzoni, consultor parlamentar do Senado, foi tratada a parte porque não faz parte do universo dos usuários do Siafi. Entretanto, ofereceu uma análise consistente sobre acesso à informação governamental, de um funcionário experiente. Em sua entrevista, levantou problemas que se aproximaram dos pontos abordados pelos entrevistados e por isso foi mantida na análise dos dados, tendo se constituído numa categoria à parte, como informação complementar.

Lista dos nove entrevistados, com suas respectivas identificações:

Nome	Função
Edwiges de Oliveira Cardoso	chefe de gabinete do senador Eduardo Suplicy
Hipólito Gadelha Menezes	Consultor de Orçamento do Senado
Eugênio Greggianin	Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
José Américo de Carvalho Miranda	Assistente de Orçamento da Câmara dos Deputados
Duncan Frank Semple	Assessor do deputado federal João Paulo
Flávio Tonelli	Chefe gabinete do deputado federal Sérgio Miranda
Vanderley Saldanha Bezerra	Coordenador da Secretaria do Tesouro Nacional
Sérgio Miranda	Deputado federal (PC do B-MG)
Gilberto Guerzoni	Assessor parlamentar do Senado

3.2. Coleta de informações e análises

Antes de expor o papel do Siafi na publicidade do Orçamento Geral da União e sua relação com as possibilidades de fiscalização e controle das finanças públicas, é necessário esclarecer qual foi sua proposta original e entender como foi incorporado como instrumento de fiscalização e controle externo.

Importante deixar claro, desde então, que o Siafi não é, originariamente, um sistema de fiscalização e, portanto, não há como fazer uma relação imediata entre o Siafi e os mecanismos de controle e fiscalização por parte do Legislativo. Antes, é necessário compreender que foi integrado ao processo e, a partir daí, procurar identificar qual o papel desempenha.

“O Siafi foi pensado — na época [1986] [Dílson] Funaro era ministro do Planejamento e [Andréa] Callabi era secretário do Tesouro — para poder unificar todas as fontes, colocar todos os órgãos numa única contabilidade e fazer disso um sistema de acompanhamento do Poder Executivo. Era para o Executivo poder se controlar.” (Edwiges Cardoso)⁴⁹.

“O Siafi, como todo sistema contábil, não existe para contar denúncia ou irregularidade. O Siafi demonstra que foi feito aquele pagamento para uma instituição filantrópica. Onde está a falha? No sistema de controle. O controle do Ministério do Bem Estar Social⁵⁰ é que deveria, pelo menos para mostrar, fiscalizar se estava sendo feita a aplicação social daquele dinheiro que estava sendo distribuído para diversas instituições em montantes significativos em relação aos demais. O Siafi é um instrumento que permitiria que fosse feito efetivamente o controle.” (Hipólito Gadelha Menezes)⁵¹.

A possibilidade de o Siafi poder auxiliar o trabalho de fiscalização das despesas orçamentárias foi identificada aos poucos, com as primeiras denúncias feitas a partir de análises de dados disponibilizados pelo Siafi. Em 1990, o senador Eduardo Suplicy denunciou irregularidades na distribuição de verbas de cesta básica pela LBA (Legião Brasileira de Assistência), entidade federal dirigida pela então primeira-dama, Rosane Collor de Mello. Um rastreamento feito no Siafi permitiu descobrir que a entidade

⁴⁹ Entrevista concedida em Brasília em 13/9/2001.

⁵⁰ Referência ao desvio de verba de subvenção social identificado pela CPMI do Orçamento (1993-1994).

⁵¹ Entrevista concedida em Brasília em 14/9/2001.

comprava cestas básicas em São Paulo e as distribuía na região alagoana onde parentes da ex-primeira-dama possuíam interesses eleitorais. A divulgação de denúncias como essa mostrou que o Siafi poderia ser instrumento auxiliar no papel de fiscalizador do Legislativo. Por ocasião da CPMI instaurada no Congresso para apurar denúncias de corrupção na elaboração e execução do Orçamento (out./1993-jan./1994), a importância do papel de um sistema como o Siafi como auxiliar no trabalho de fiscalização e controle tornou-se ainda mais evidente, como pôde ser constatado no relatório final.

Feitas as considerações acima, serão apresentados, a seguir, as análises das entrevistas, no que diz respeito ao papel desempenhado pelo Siafi na relação do nível de transparência da execução das despesas do Orçamento Geral da União.

3.2.1. O Siafi e a CPMI do Orçamento

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, instalada para apurar denúncias de corrupção na elaboração e execução do Orçamento Geral da União feitas por José Carlos Alves dos Santos⁵², valeu-se das informações contidas no Siafi para rastrear a destinação das verbas de subvenção social, um dos dois esquemas de desvio de verba pública que estavam sendo investigados (o outro era o esquema das empreiteiras). O responsável pela apuração dessas informações foi o consultor Hipólito Gadelha Menezes. Na época, ele precisou recorrer a outra fonte de informação — solicitadas ao Banco do Brasil para completar as informações do Siafi. Ao final dos trabalhos da CPMI, houve mudança no sistema de registro da destinação das subvenções, tornando-o mais detalhado. O Siafi foi importante para agilizar o trabalho de investigação, mas é possível perceber que houve uma interferência da CPMI na valorização e reconhecimento da importância do Siafi, pois o sistema acabou se beneficiando do resultado das apurações da comissão. Ainda assim, não se pode falar de uma influência direta.

A principal contribuição do Siafi foi a possibilidade de tornar a apuração das informações mais rápida. A ligação entre acesso ao Siafi e exercício de fiscalização e controle de contas

⁵² José Carlos Alves dos Santos, na ocasião de apresentação das denúncias era técnico da área de orçamento público no Senado. Quando ingressou no Senado, na década de 1970, era o único economista na assessoria da casa. Através do deputado João Alves, ele recebia dinheiro do grupo que integrava o esquema de corrupção para orientar sobre a maneira de manobrar as dotações orçamentárias em favor dos integrantes desse grupo.

públicas é destacada por Menezes, ao lembrar que o acordo para que isso fosse possível aconteceu poucos meses antes da instalação da CPMI.

“Poucos meses antes da CPI do Orçamento, o Senado fez um contrato informal com a Secretaria do Tesouro Nacional. O contrato envolvia o seguinte: a administração financeira do Senado passaria a ser feita por meio do Siafi. O Senado seria incluído. Em contrapartida, a Secretaria do Tesouro Nacional abriria espaço integral à consulta pelos senadores e assessoria dos senadores ao Siafi. Foi um grande negócio para as duas partes, foi um grande negócio para o Brasil. Porque era fundamental que nós, do Senado, tivéssemos acesso ao Siafi para poder cumprir o papel de controle externo que o Congresso tem. É indispensável. Qualquer coisa que se pede em relação à execução do orçamento tem de ter acesso ao Siafi. Enquanto o Congresso não tinha acesso ao Siafi, era impossível exercer o controle das contas públicas, que é função constitucional.” (Hipólito Menezes)⁵³.

O repasse de verbas para entidades filantrópicas já era feito através do Siafi. A CPMI precisava investigar o verdadeiro caráter dessas entidades e comprovar a denúncia de José Carlos Alves dos Santos de que muitas eram, na verdade, pseudofilantrópicas, de propriedade de parentes de parlamentares ou dos próprios deputados. Mas havia a possibilidade de dotações em valores globais, para posterior distribuição entre os destinatários sem que a listagem dos beneficiários fosse registrada no Siafi. Para conseguir apurar as denúncias, a comissão precisou recorrer a uma informação complementar — solicitação da lista dos beneficiários ao Banco do Brasil —, como explica Hipólito Menezes:

“[...] naquela oportunidade [...] O Siafi aceitava que se fizessem pagamentos escondendo o nome do destinatário. O Siafi é um sistema, ao mesmo tempo, de execução da receita e da despesa, com o registro do fato concomitante ao seu acontecimento. Em outras palavras, diferente dos sistemas de contabilidade anteriores, em que acontecia o fato, o fato era documentado em papel e esse papel era digitado, transformado em orçamento contábil, no Siafi acontece que, para que haja autorização para realização de um fato, como por exemplo um pagamento, esse fato só acontece por meio do registro no próprio Siafi, para que o Siafi crie um cheque eletrônico, que leva o nome de Ordem Bancária (OB). [...]. Naquela oportunidade, como ainda acontece, mas vou explicar a diferença do passado para hoje, o sistema admite, como naquele tempo, a emissão de uma ordem bancária para pagamento de uma lista de credores que é enviada à parte para o banco. Então o beneficiário dessa ordem bancária era o Banco do Brasil, via de regra. E, paralelo a isso, era enviada ao banco a lista de contas nas quais deveriam ser feitos aqueles depósitos. Essa estrutura do Siafi que existia naquela oportunidade dificultou nosso trabalho. Nós de fato conseguimos obter acesso a esses pagamentos. Mas ao lado de conseguir acesso a esses pagamentos por meio da classificação contábil, ou seja,

⁵³ Entrevista concedida em Brasília, em 14/09/2001.

nós pedíamos que nos listasse as ordens bancárias emitidas pelo Ministério da Ação Social que no momento era chamado de Ministério do Bem Estar Social. Nossa felicidade é que naturalmente cada saída de dinheiro recebia uma contabilização com um tipo de despesa específica. No caso a contabilização era chamada despesa com subvenções e auxílios. Subvenções, auxílios e contribuições. De posse das ordens bancárias com classificação para subvenções, auxílios e contribuições, nós requeremos ao Banco do Brasil as listagens dos beneficiários daquelas ordens bancárias enviadas para subvenções, auxílios e contribuições. Desta forma conseguimos identificar quais foram as instituições filantrópicas que receberam esses valores. Hoje, ainda existe esse sistema de mandar a ordem bancária para o banco. Só que hoje, ao lado da ordem que vai para o banco, é necessário que se registre no próprio Siafi a lista. Então hoje, apesar de ainda termos o sistema de ordem bancária global, para o banco, temos a facilidade de identificar para onde vai esse dinheiro. Melhorou a qualidade da informação”. (Hipólito Menezes)⁵⁴.

Não é prudente concluir, desde já, que com a CPMI o Siafi tenha se tornado um sistema que oferece total transparência à execução orçamentária num nível ideal. Como será possível observar mais à frente, ao tratar dos focos de opacidade, os resultados da CPMI e de outras investigações geraram reações que comprometeram a capacidade de transparência, como a decisão do gabinete da Presidência da República de reduzir detalhamento de informações sobre compras, por exemplo. O próprio consultor fez críticas ao resultado final da CPMI — para ele a comissão foi esvaziada no relatório final — e avaliou que pouca coisa mudou em relação à disponibilização de informações orçamentárias. As orientações do relatório final da CPMI para democratização de informações ainda são questionadas do ponto de vista do impacto ou mesmo da redundância.

“Uma das recomendações era para aperfeiçoar o Siafi e democratizar seu acesso. Não aconteceu nada. O Senado passou a pedir à STN [Secretaria do Tesouro Nacional] para publicar a execução orçamentária. Por meio do *site* do Senado você consegue ver quanto foi gasto, por exemplo, para vacinação contra poliomelite no Ministério da Saúde. Mas você pára aí. Você não sabe quantas vacinas foram compradas, quantas foram aplicadas, de quem foi comprada, por qual preço. Não consegue ver isso. No *site* você não tem condição de ver isso. No Siafi você tem condição.” (Hipólito Menezes)⁵⁵.

⁵⁴ Entrevista concedida em Brasília, em 14/09/2001.

⁵⁵ Entrevista citada.

“Mas já havia sido quebrado [o monopólio da informação do Poder Executivo]. Nós já tínhamos acesso [às informações da execução orçamentária via Siafi].” (Hipólito Menezes)⁵⁶.

Ainda assim, vale deixar registrada uma observação de que a principal contribuição do trabalho da Comissão foi justamente colocar o assunto na ordem do dia e mostrar a importância da necessidade de detalhamento e democratização das informações relativas à execução orçamentária:

“Eu acho que hoje, depois da CPMI, os técnicos da comissão estão sendo mais valorizados. Então, eu acho que isso tem sido um fator; há mais cobrança por parte dos deputados desse tipo de análise”. (Sérgio Miranda)⁵⁷.

3.2.2. Percepção da relação das noções de transparência e opacidade na execução orçamentária através do Siafi

a. Percepção dos focos de transparência

Um dos pontos destacados pelos entrevistados é que, ao acompanhar a execução orçamentária através do Siafi, é possível identificar as prioridades do governo federal. Isso é possível, por exemplo, ao observar o índice de execução de determinadas dotações. Para os entrevistados, o Siafi é um instrumento que dá transparência à execução orçamentária ao facilitar seu acompanhamento. Contudo, ressaltam que é uma transparência parcial, dependente de muitos fatores (os pontos que tornam relativa a transparência descrita pelos entrevistados serão apresentados na categoria “opacidade”). O principal requisito para que se obtenha o máximo de resultados do Siafi é o conhecimento do processo orçamentário e da linguagem do sistema. Questionados sobre o nível de alcance das respostas do Siafi, da possibilidade de oferecer informações técnicas e também políticas, praticamente todos os técnicos responderam que tudo depende da pergunta. Ou seja, quanto mais informações o usuário tiver sobre o assunto, mais respostas ele poderá obter.

⁵⁶ Entrevista citada.

⁵⁷ O deputado federal Sérgio Miranda foi suplente da CPMI do Orçamento. Diante dessa condição, foi incluída a avaliação dele sobre o assunto. As demais avaliações referem-se a aspectos dos resultados da Comissão que não têm ligação direta com a questão do acesso à informação governamental. Entrevista concedida em Belo Horizonte, em 1º/10/2001.

a.1. O papel do Siafi na transparência da execução do Orçamento Geral da União

A informatização e agilidade de disponibilização das informações se destacam entre os entrevistados como as características que fazem do Siafi uma fonte importante de informação sobre a execução orçamentária. Isso faz com que o Siafi seja identificado como instrumento que permite dar transparência à execução do orçamento. Essa característica torna-se ainda mais evidente ao se destacar o fato de que entrada e saída de recursos dos órgãos cadastrados só se efetivam através de registro no Siafi. O lançamento é feito concomitante ao fato, *on-line*, o que permite o acompanhamento diário, no momento em que o dinheiro é liberado.

O primeiro reflexo da implantação do Siafi foi a organização das contas do governo; o sistema foi implantado diante da necessidade de um controle interno. O próprio Executivo tinha problemas em sistematizar todas as informações e controlar a execução orçamentária. A organização desses dados num sistema informatizado reuniu condições para facilitar o processo de controle externo. Se antes do Siafi o Executivo tinha defasagem para acompanhar a execução, tendo em vista o tempo entre o fato e seu efetivo registro formal, o Legislativo e outros órgãos responsáveis pela fiscalização ficavam na dependência dos balanços no final de ano ou, antes, da resposta a informações requeridas sobre verba liberada, desde a quantia até o beneficiário final.

Outro ponto, destacado principalmente pelos manuais elaborados pela STN e pela consultoria de Orçamento no Legislativo, foi o uso da contabilidade como fonte de informação, de modo a facilitar o trabalho com as informações orçamentárias. Essa opção beneficiou principalmente o processo de alimentação de informações e registros das operações contábeis, reduzindo a possibilidade de erros formais.

“O papel [do Siafi na transparência da execução orçamentária] é essencial, uma vez que sem o Siafi estaríamos na escuridão quase completa. Apenas no final do exercício, com o balanço geral da União é que teríamos uma idéia da execução.”(Eugênio Greggianin)⁵⁸.

⁵⁸ Entrevista concedida por correio eletrônico, durante a segunda quinzena de outubro/2001.

“A informatização da contabilidade pública da União trouxe inúmeras vantagens no que tange ao acompanhamento e à fiscalização, permitindo acesso mais amplo aos dados da receita e da despesa.” (Eugênio Greggianin)⁵⁹.

“Uma das poucas coisas do serviço público para a qual dou nota dez é o Siafi.” (Hipólito Menezes)⁶⁰.

“A implementação do Siafi permitiu a consolidação efetiva dos recursos do governo central e dos órgãos sob seu controle, em uma única conta do Tesouro, ao substituir contas bancárias individuais dos ministérios por contas dentro do sistema. Assim, o Tesouro passou a funcionar como um banco em relação às unidades de despesas, com uma clara, e muitas vezes, substancial economia líquida em custos dos juros. Também foi exigido pelo Siafi que as unidades de despesas registrassem no sistema todas as etapas do processo de despesa (empenho, liquidação e pagamento), e não somente dos programas. Para isso, o Siafi foi programado para recusar o registro de qualquer etapa da operação caso a etapa anterior não tenha sido adequadamente registrada. O Siafi utiliza a tabela de eventos que liga cada tipo de transação executada pelos usuários a um plano contábil padronizado através de códigos específicos de transações. Esse procedimento reduz o nível de conhecimentos contábeis exigidos dos usuários do sistema e, por conseguinte, a possibilidade de erros.” (José Américo de Carvalho)⁶¹.

A implantação do Siafi oferece uma característica que chega a se destacar inclusive entre iniciativas democráticas de definição de orçamento público, como o Orçamento Participativo. Sérgio Miranda comenta o fato de que a liberação de verba orçamentária depende de registro no Siafi, o que é um ponto que permite dar transparência à execução orçamentária:

“Sim [a obrigação do registro é um ponto que permite dar transparência]. E o engraçado é que esse sistema existe no governo central. Acho que não existe nenhum governo municipal, por mais que a gente critique. Ali tem mais transparência do que muitas experiências do próprio Orçamento Participativo. BH não tem isso. Inclusive, [...] em Brasília os ministérios têm orçamento. Aqui, as secretarias não têm orçamento. Aqui [em Belo Horizonte], quem define os gastos é o grupo bem restrito da prefeitura. Não existe margem de manobra dos secretários para implantar sua política. Tem lá uma verba pequena para seus alfinetes.” (Sérgio Miranda)⁶².

⁵⁹ Entrevista citada.

⁶⁰ Entrevista concedida em Brasília, em 14/09/2001.

⁶¹ Entrevista concedida por correio eletrônico, durante a segunda quinzena de outubro/2001.

⁶² Entrevista concedida em Brasília, em 13/09/2001.

Há os que acreditam que o Siafi não mudou o processo de fiscalização das contas do governo. A mudança seria no suporte da informação. Entretanto, é uma alteração que interfere na agilidade das informações.

“Na verdade, nada mudou [sobre fiscalização das contas do governo depois da implantação do Siafi]. O que fazia no papel agora faz em meio magnético. Só isso. A ficha manual virou ficha magnética. Para os executores, a gente chama os gestores de despesas, ou seja, os ordenadores da despesa, os que têm o poder de gastar, de colocar — eu, por exemplo, não tenho poder de alterar nada no Siafi. Minha senha é de auditor. Não faço nenhuma alteração. No Senado, por exemplo, os gestores não têm nível 9. Têm nível 6 ou 7. Eles entram no Siafi, implantam os documentos de empenho e depois os de ordem bancária. Qual a diferença? A diferença é que o acompanhamento ficou transparente, ficou mais fácil. Antigamente o tribunal de contas recebia uma sala dessa de papel. Hoje em dia não precisa receber nada. Ele continua recebendo porque o formalismo da lei ainda exige que seja feito o balanço no papel. Para eles, para os ordenadores, para os que faziam a contabilidade, não houve mudança. Houve até rapidez para ele.” (Edwiges Cardoso)⁶³.

a.2. O uso das informações do Siafi

Os resultados do Siafi se fazem perceber no uso que os gabinetes e assessorias fazem das informações colhidas. A relação entre Siafi e fiscalização do poder é destacada entre os entrevistados como ponto importante. Diante da possibilidade de acompanhamento diário da execução orçamentária, os que se dispõem a fazer esse tipo de acompanhamento identificam as prioridades do governo. Dessa forma, e em conjunto com outras fontes de informação, procuram identificar o processo que mostra a orientação política do governo, além de identificar a movimentação de interesses políticos.

“Uso muito [as informações do Siafi] para fiscalizar o poder. Por exemplo, desde que comecei a trabalhar com o João [João Paulo, deputado federal pelo PT-SP], aqui no gabinete, estamos trabalhando com gasto com publicidade. Então, eu tenho acesso aos gastos de publicidade. A gente faz um trabalho de acompanhamento quase semanal com isso. Em período pré-eleitoral, sabemos que são armados os esquemas, as agências já vão sendo contratadas com vistas à eleição. Trabalho muito por encomenda também; por exemplo, quando um jornalista pede alguma coisa. Nesta última semana, acompanhei toda liberação pros governadores do

⁶³ Entrevista concedida em Brasília, em 13/09/2001

PMDB para saber se o governo estava pagando para a questão da convenção⁶⁴.” (Duncan Frank Semple)⁶⁵.

“Estou fazendo um estudo agora para uma jornalista da Veja que é o seguinte: estou mapeando toda liberação de emendas de um órgão, que é a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, que deve comportar mais ou menos 30% das emendas individuais dos deputados e senadores. São obras de infraestrutura urbana, saneamento, habitação etc. O que estamos fazendo? Mapeando desde 1999 qual o momento de liberação dessas emendas. Está tudo batendo com importantes momentos políticos no Congresso. A última grande liberação aconteceu na época do enterro da CPI da Corrupção⁶⁶. Estamos fazendo o mapeamento desde 1999. Para provar o quê? Para provar que a emenda é usada como moeda.” (Duncan Frank Semple)⁶⁷.

“[Faço uso político das informações do Siafi]. Por exemplo: o governo federal gasta mais com publicidade do que com saúde. Isso é um fato político. A opinião pública precisa saber disso, saber como está gastando o dinheiro que é dela. É um serviço de utilidade pública que a oposição deve fazer. Informar a execução do orçamento.” (Duncan Frank Semple)⁶⁸.

Mas é importante observar como o alcance e nível de profundidade das informações obtidas estão diretamente relacionados ao grau de conhecimento do usuário sobre o processo orçamentário e sobre a operacionalização do sistema. Para ter acesso à capacidade de transparência que o Siafi oferece sobre a execução orçamentária, é necessário ser um conhecedor de contabilidade pública. As informações políticas, que vão além dos dados estatísticos, dependem do cruzamento de informações e do tratamento que cada usuário é capaz de dar a elas.

“Tudo depende da pergunta política que você quer fazer ao orçamento. Não adianta você ter uma política só técnica. Esse é meu problema. De vez em quando eu vou à Comissão de Orçamento discutir com os técnicos ou então discutir com a assessoria

⁶⁴ A época de realização da entrevista (setembro/2001) era próxima à convenção nacional do PMDB, quando estava em pauta orientações para posicionamento do partido nas eleições de 2002: se se manteria na base governista ou se abriria possibilidade de escolha de candidato próprio.

⁶⁵ Entrevista concedida em Brasília em 13/09/2001.

⁶⁶ Em maio de 2001 houve uma tentativa de instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar denúncias de corrupção durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Encabeçada pelas bancadas do PT na Câmara e no Senado, o requerimento de abertura da CPI chegou a ter as assinaturas necessárias (o regimento interno pede, no mínimo, 27 senadores e 171 deputados federais). No entanto, 19 deputados retiraram a assinatura antes que o requerimento fosse votado em plenário, impedindo a instalação da comissão.

⁶⁷ Entrevista citada.

⁶⁸ Entrevista citada.

de orçamento, não adianta ter dados só técnicos, eu quero fazer perguntas políticas para o Siafi. É isso que você tem de fazer.” (Duncan Frank Semple)⁶⁹.

“[O siafi] tem resposta política. Se eu quiser levantar porque houve só 10% da execução do orçamento de saneamento: o Ministério do Planejamento vai te dar uma resposta técnica. Mas eu não estou atrás da resposta técnica. Quero saber o seguinte: ele gastou 10% em saneamento, mas executou 90% para pagamento da dívida. Essa é a informação que me interessa. Não adianta você dar um dado se você não conseguir fazer as perguntas para o Siafi. O Siafi é um instrumento.” (Duncan Frank Semple)⁷⁰.

a.3. Visão da execução orçamentária pelo Siafi

Neste item, o problema do conhecimento é retomado. A transparência da execução orçamentária é relativa e a possibilidade de percepção global do orçamento é condicionada à experiência e a habilidades técnicas e intelectuais. O Siafi oferece dados pontuais sobre a execução orçamentária. Para conseguir agrupá-los e interpretá-los, é necessário conhecimento sobre a área que está sendo pesquisada. Nem todos têm treinamento para chegar a essa compreensão. Em função disso, a assessoria da Câmara e do Senado realizam relatórios que organizam as informações de modo a facilitar a interpretação. No entanto, esse facilitador tem pouca importância para as pessoas que detêm maior conhecimento sobre a questão orçamentária e precisam de informações mais profundas e mais detalhadas, até mesmo para poder fazer suas próprias comparações. Nessas condições, as informações que o Siafi disponibiliza são mais ricas e oferecem uma visão mais ampla da execução orçamentária.

“Depende da pergunta que você quer fazer para o Siafi. Para consultar, precisa de um objetivo, claro. Por exemplo, você quer saber quanto foi o gasto com a saúde nos últimos cinco anos. Está registrado. É só você saber ir lá procurar. [...] Você tem todo processo, começo, meio, fim. Para onde o dinheiro foi. Enquanto os extratores de execução orçamentária, do Senado e da Câmara, você não tem esse processo dia-a-dia. Eu tenho esse processo on-line. Sei exatamente quanto que está saindo agora, dia 13, vinte para as quatro da tarde; se um cara lançou uma nota de empenho eu sei que foi lançada.” (Duncan Frank Semple)⁷¹.

⁶⁹ Entrevista citada.

⁷⁰ Entrevista citada.

⁷¹ Entrevista concedida em Belo Horizonte, em 1º/10/2001.

“É possível [o acompanhamento das políticas do governo através das informações sobre a execução orçamentária via Siafi]. Basta a pessoa saber o que ela quer procurar. E se procurar, acha. Tem de saber perguntar. Tem de ter uma atuação de longo prazo. Se houver uma fiscalização efetiva... Meu trabalho no Congresso não permite isso. Porque as demandas são enormes. Um deputado como eu, o número de demandas que ele tem... Senão não me elejo nunca mais. Do movimento social, na porta da Fiat etc., questão trabalhista, previdenciária. Eu sou um dos que mais se dedica ao orçamento e não dou conta. Porque hoje o que está me chamando mais atenção é a discussão macro do orçamento. Da política econômica, fiscal, monetária, cambial... Não dá, não tenho condição. Agora, se houvesse uma entidade que verificasse isso, um órgão do governo... Órgão do governo é muito difícil...” (Sérgio Miranda)⁷².

Contudo, o trabalho da Consultoria do Orçamento da Câmara dos Deputados tem importância na democratização das informações da execução orçamentária, além de permitir uma percepção da importância do trabalho de acompanhamento do orçamento. A consultoria pode levantar questões políticas com seu trabalho de sistematização das informações do Siafi sobre a execução orçamentária.

“O acompanhamento da execução permite identificar as prioridades do governo, dependendo da taxa de execução das dotações autorizadas. O objetivo é divulgar e dar transparência à execução orçamentária. De alguma forma também se pretendia acompanhar o que acontecia com a lei orçamentária aprovada. Verificamos que o Poder Executivo, durante a execução, utiliza mecanismos de contingenciamento e abertura de créditos adicionais que têm como resultado final neutralizar as decisões alocativas que se deram durante o processo de discussão e aprovação no Congresso Nacional. Com isso o poder orçamentário do Legislativo, que é manifestado pelas emendas e alterações da proposta do governo, fica sem efeito.” (Eugênio Greggiani)⁷³.

Sobre os dados comparativos, o Siafi só não permite a análise regionalizada dos investimentos. A partir do que oferece o Siafi, é possível fazer planilhas com informações comparativas dos investimentos realizados, com o problema de tornar mais difícil a composição de comparativos entre regiões.

“Sim, esse dado [comparativo] é fácil, com uma ressalva. Para a análise regional é limitado, pois grande parte dos investimentos não é regionalizada.” (Eugênio Greggiani)⁷⁴.

⁷² Entrevistada citada.

⁷³ Entrevista concedida por correio eletrônico, durante a segunda quinzena de outubro/2001.

⁷⁴ Entrevista citada.

a.4. Transparência nem para especialistas

Mais uma vez destaca-se a condição do conhecimento prévio para tirar proveito máximo dos recursos do Siafi. Todos os entrevistados reconhecem a importância do Siafi para a transparência do Orçamento Geral da União. Sem dúvida, é ele que permite acompanhar a execução dia-a-dia. Entretanto, essa transparência é seguida de partículas adversativas e não se apresenta plenamente. Nesse item, são apresentadas as declarações que mostram o reconhecimento da transparência restrita a especialistas. São declarações que mostram em que situações se obtém o máximo possível de transparência da execução orçamentária através do Siafi. Revelam, ainda, que mesmo para especialistas, a visão total do processo é limitada por restrições a determinados momentos do processo orçamentário que permanecem centralizados pelo Executivo. Isso compromete a implementação do potencial de transparência do Siafi.

“Se você for um especialista em consulta ao Siafi (treinamento e senha por mais de um ano), sim (você tem condições de ter uma visão total da execução orçamentária e dos atos do governo).” (Eugênio Greggianin)⁷⁵.

“Existe [um nível de transparência do Orçamento Geral da União]. O Siafi permite isso. Agora, quem define as obras que são executadas? Quais são os critérios? O Siafi mostra o que foi executado. Mas quem definiu aquilo que seria executado, isso não é transparente. Ou seja, pela execução, você identifica onde está sendo aplicado, mas depois”. (Sérgio Miranda)⁷⁶.

“Plenamente [o Siafi é plenamente capaz de dar transparência à execução orçamentária]. Com exceção das restrições que foram adotadas por órgãos, como a Presidência da República, que passaram a diminuir o nível de detalhamento da informação. Não diz mais que compram goiabada cascão, dizem apenas que compram alimentos. A filosofia do Siafi é: detalhe ao máximo para dar o pleno registro — não para plena transparência — para dar pleno registro com alto nível de detalhamento. A filosofia do Siafi é essa. Agora, o que fazem com esse registro que tem lá, em termos de divulgação, na verdade a Secretaria do Tesouro não faz praticamente nada. Ela disponibiliza a execução orçamentária, mas a execução orçamentária diz: gastamos tanto com subvenções, não diz quem recebeu, porque recebe e se foi controlado. Ela não chega a isto: porque recebeu, o que foi feito. E chega exclusivamente em relação aos convênios que são assinados com prefeituras e Estados. A Secretaria do Tesouro tem um sistema na internet que demonstra isso, os resultados dos convênios. Isso é uma boa coisa. Mas não tem lá, nas compras ou

⁷⁵ Entrevista citada.

⁷⁶ Entrevista concedida em Belo Horizonte, em 1º/10/2001.

obras, quem foi contratado, por quanto, por que, para fazer o quê.” (Hipólito Menezes)⁷⁷.

b. Percepção dos focos de opacidade

b.1. Problemas de ordem técnica

A linguagem se destaca entre os problemas apontados como inerente ao próprio sistema. O fato de haver poucos especialistas em orçamento público e poucas pessoas que se dedicam a interpretar as informações do Siafi é atribuída, pelo senso comum, em boa parte à linguagem técnica altamente especializada que envolve o processo de elaboração e o de execução do orçamento. Uma percepção que foi apresentada em algumas das entrevistas realizadas. Ao lado do problema da pouca especialização alia-se o da linguagem própria do sistema, bastante codificada.

“O problema do Siafi, na minha opinião, ainda é a linguagem. É um instrumento de fiscalização eficiente, mas precisa de gente iniciada. [...] o Siafi, em si, é complicado. Tem de ter uma base, uma iniciação. Por exemplo, eu aprendi; fiquei de 95 a 99 trabalhando só com o orçamentário do Siafi a questão do pagamento. De 99 pra cá estou trabalhando só com o contábil, que é muito mais fácil. Você tem todas as informações que você tinha dispersas nessas outras duas bases numa só, a contábil [...]. Cada ano muda o Siafi. Uma base de dados é agregada, um novo tipo de consulta é agregada. Realmente ele vem se aperfeiçoando bastante.” (Duncan Frank Semple)⁷⁸.

“Totalmente árida [a linguagem]. Impossível a um leigo ter acesso ao Siafi sem fazer um curso sobre o Siafi. Falo porque sou professor de Siafi aqui no Senado. Não é possível ao cidadão comum ter acesso. Mas não é problema do Siafi. É problema da falta de inteligência do cidadão comum. É como perguntar: todo cidadão comum tem condições de entender a lei da relatividade? Não. O problema não está na lei da relatividade. Nem o cidadão. [...]. [P]ara entender o Siafi você tem de ter, no mínimo, um entendimento sobre finanças públicas e sobre processo orçamentário. No mínimo isso.” (Hipólito Gadelha Menezes)⁷⁹.

Entretanto, a especialização pode ser vista como um ponto insolúvel: a baixa capacidade de entendimento da questão orçamentária restringe o trabalho a poucas pessoas com interesse para estudar e se dedicar ao assunto que envolve contabilidade pública. Acontece que,

⁷⁷ Entrevista concedida em Brasília, em 14/09/2001.

⁷⁸ Entrevista concedida em Brasília, em 13/09/2001.

exatamente por ser um assunto específico, exige especialização e não haveria outra alternativa senão recorrer à linguagem técnica porque ela define padronização de procedimentos. Seria a forma de garantia de impessoalidade do serviço público. Essa ponderação foi apresentada por Edwiges Cardoso, chefe de gabinete do senador Eduardo Suplicy (PT-SP). Ela discorda das críticas feitas à exigência de conhecimento especializado.

“Não é questão que seja para iniciados. Vamos pegar, por exemplo, engenharia. Qualquer pessoa consegue ler uma planta? Como um engenheiro vai fazer? Como tem um tanto de gente que não consegue ler uma planta ele não vai mais desenhar uma planta e vai escrever: ‘parede lateral de 10 metros, fazendo ângulo reto...’ Não é mais fácil fazer dois risquinhos? Sifafi é a mesma coisa, tem de saber o mínimo de contabilidade para poder entender o Sifafi. Não é que seja para iniciados. Para você ligar um computador, para passar um e-mail, não tem de saber ligar o computador, abrir o outlook, saber endereço do destinatário, acionar os comandos? Para entrar no Sifafi você tem de conseguir acessar, saber entrar no sistema, que é da rede Serpro e depois tem de saber o mínimo de contabilidade que é pra saber o está rolando, senão... Ele não é pra entendidos. É pra quem sabe perguntar o que quer. Não é a mesma coisa da venda do vizinho e falar: estão aqui dez reais e quero comprar dois quilos de farinha, três quilos de feijão... não é assim. Mas se o Executivo resolver comprar três quilos de feijão, dois quilos de farinha ali na vendinha, isso vai estar dentro do Sifafi. Na forma que a legislação manda, que o código tributário manda, que a legislação de contabilidade manda, vai estar lá. A informação é pública, tudo é lei. E o Sifafi ainda tem uma coisa mais fácil: tem um manual dentro dele. Você abre o manual e consulta, tem como navegar lá dentro. [...] você tem de conhecer o orçamento, saber que no orçamento tem órgão, tem unidades orçamentárias, saber o que é função, programa, projeto, atividade. Você tem a função, programa de governo e a ação de governo. Dentro da ação de governo você chega ao projeto de atividade, onde há o gasto de dinheiro. Se não conhece o orçamento, como vai ler a lei orçamentária? [...]. Então, não é para iniciados. É para quem tem o mínimo de noção de contabilidade pública e de processo orçamentário.” (Edwiges Cardoso)⁸⁰.

A exigência da especialização remete a outro problema, que traz indícios da influência política que o assunto sofre: é a concentração de informação e a ligação entre informação e poder. Quem defende a abertura do Sifafi para maior número de usuários acredita que isso só é possível com o treinamento de mais pessoas, de modo a ampliar o conhecimento sobre o assunto.

⁷⁹ Entrevista concedida em Brasília, em 14/09/2001.

⁸⁰ Entrevista concedida em Brasília, em 13/09/2001.

“Eu sou completamente favorável a abrir [o Siafi para mais usuários]. [...] Acho que se treinar as pessoas... Por que não treinar pessoas num sindicato ou num partido político, por exemplo? Por que só o deputado tem de fazer isso, ter acesso a isso? Já que o deputado não consegue transmitir isso, ficar com três ou quatro deputados? O PT também tem esse pecado, de conhecer e não divulgar isso. Informação aqui em Brasília é um problema. As pessoas vendem informação.” (Duncan Frank Semple)⁸¹.

“O Siafi é uma forma de você se destacar. Ter conhecimento é uma forma de se destacar nesse assunto. Exatamente porque não tem essa transparência, porque as pessoas não são treinadas, não sabem fazer as perguntas.” (Duncan Frank Semple)⁸².

Ainda que o problema da especialização fosse superado, ou pelo menos amenizado, ainda restaria outro obstáculo. Não há garantia de que um profissional da contabilidade pública consiga obter todas as informações sobre a execução orçamentária do governo federal através do Siafi. O sistema traz um manual, elaborado pela própria Secretaria do Tesouro Nacional; mas a complexidade dos códigos e dos procedimentos burocráticos para ter acesso ao Siafi é apontada como um dos complicadores e principal ponto de opacidade. Nem sempre o manual é considerado suficiente.

“Poucos conseguem sobreviver ao Siafi. Eu explico: caso você consiga vencer a primeira etapa, que é a obtenção da senha, a operação do Siafi exige curso de treinamento e conhecimento razoável de seu universo. Você precisa conhecer dezenas de macetes e dicas operacionais, sob o risco de não conseguir se aprofundar na análise. Considere ainda que, se parar de utilizar por algum tempo (15 dias), a senha caduca. Na prática, poucos técnicos agüentam tanto incômodo, e o trabalho acaba ficando com um ou dois especialistas (dentro de um universo de 35 consultores).” (José Américo Carvalho)⁸³.

“Nosso curso de Siafi são dois módulos distintos. Siafi 1 e Siafi 2. Cada curso do Siafi tem uma semana teórica e uma prática. No primeiro curso, na parte teórica, fazemos estudo do orçamento público. Depois vamos tratar na prática que é como consultar no Siafi o orçamento público e os pagamentos. No Siafi 2 damos uma introdução que é uma semana de contabilidade geral e pública seguida de uma semana de prática para você encontrar uma dotação tal e interpreta-la. São 80 horas de aula para você conseguir ler as informações. Esse problema não é inerente ao Siafi, mas inerente ao objeto do Siafi.” (Hipólito Gadelha Menezes)⁸⁴.

⁸¹ Entrevista concedida em Brasília, em 13/09/2001.

⁸² Entrevista citada.

⁸³ Entrevista concedida por correio eletrônico, durante a segunda quinzena de outubro/2001.

⁸⁴ Entrevista concedida em Brasília, em 14/09/2001.

“O Siafi inicialmente foi feito para atender ao Poder Executivo, na execução orçamentária, e no controle contábil. Posteriormente ingressaram no sistema o Poder Judiciário e o Poder Legislativo. O sistema foi desenvolvido em 1986 em uma linguagem computacional da época. Devido ao fato de ser um sistema de grande porte e com um grande ativo de programas, sua exploração para publicidade deixa muito a desejar e a atualização do sistema para permitir consultas com mais facilidades não foi realizada. A solução encontrada pela Consultoria me pareceu a mais lógica, pois não existe publicidade dos dados do Siafi de forma fácil, em outras palavras, o Siafi não é amigável.” (José Américo Carvalho)⁸⁵.

“A informática, no início, usava códigos para facilitar o armazenamento dos dados; com isso, para consultar o Siafi é necessário o conhecimento dos diversos códigos (as classificações de despesas e receitas utilizam códigos), o que torna o Siafi muito restrito. [...] A causa principal não foi atacada, que são os usos dos diversos códigos para consultar as informações.” (José Américo Carvalho)⁸⁶.

“A senha cai com muita facilidade e as pesquisas são lentas e pontuais (agora, com o Siafi gerencial melhorou). Na época decidimos montar uma estrutura de consulta por meio de fita junto ao Serpro. Carregamos a execução orçamentária a cada semana, copiando dados em fita e carregando em sistemas que permitem uma consulta mais facilitada.” (Eugênio Greggianin)⁸⁷.

“[Os problemas são] a necessidade de senha de acesso, a dificuldade no acesso, a limitação nas consultas. Todo Siafi foi desenvolvido para seus operadores e não para que pudesse servir de instrumento de acompanhamento pelo cidadão — a linguagem é hermética, e sua operacionalização exige cursos e treinamento. Pode melhorar no sentido de se tornar mais acessível, mais fácil, mais amigável, mais lógico, menos codificado, mais direto.” (Eugênio Greggianin)⁸⁸.

b.2. Problemas de ordem política

- **Reação pelo segredismo**

Um dos pontos de ampliação das zonas de sombra através do Siafi tem sido a reação de órgãos fiscalizados diante da possibilidade de maior visibilidade de seus atos. Isso é apontado como a causa da redução da capacidade de o Siafi oferecer transparência à execução do orçamento. Uma observação é a opção por registros genéricos quando o sistema permite um detalhamento completo dos gastos.

⁸⁵ Entrevista concedida por correio eletrônico, durante a segunda quinzena de outubro/2001.

⁸⁶ Entrevista citada.

⁸⁷ Entrevista concedida por correio eletrônico, durante a segunda quinzena de outubro/2001.

⁸⁸ Entrevista citada.

“O Siafi já permitiu maior transparência da execução orçamentária. Hoje em dia, como é normal sempre que você faz uma lei — você faz uma lei para tentar resolver um problema e as pessoas começam a criar formas de contornar a lei.” (Edwiges Cardoso)⁸⁹.

“De lá pra cá melhorou muito [desde CPMI]. O Siafi evoluiu muito. Continua sendo um sistema gerencial. Evoluiu em que sentido? No sentido de recuperar as informações mais fáceis, ter transações mais detalhadas para poder pesquisar no Siafi. Evoluiu no sentido de que você entra com um dado, dentro de um mês, número de processo e vê se, por exemplo, compra de açúcar, se o processo foi licitado. E aí diz: o recurso empenhado é para compra de 100 mil quilos de açúcar, cada quilo de açúcar sai por x. Hoje em dia, com essa história de começar a pegar desvio de finalidade de recurso, ou seja, recursos da CPMF. Recursos da CPMF não são para comprar comida para o Palácio do Planalto. Recurso da CPMF é para aplicar na saúde. O que acontecia: você entrava no empenho, você tinha de detalhar o que está comprando. Aí saía detalhado: tantos quilos de goiabada, tantos quilos de café, tantos quilos de camarão etc. Hoje eles estão começando a burlar novamente. Não estamos conseguindo visualizar isso de novo. Porque o Executivo, o Palácio do Planalto foi quem puxou essa história. Ele coloca lá: nota de empenho de acordo com a nota fiscal do processo tal. Então, para você saber a que aquela nota de empenho se refere, tem de pegar o número da nota fiscal e pedir o processo. Ora, mas isso está no Executivo. Para você pegar esse processo, tem de fazer um requerimento de informação, que leva 30 dias para entrar lá, mais 30 para voltar... Nessa brincadeira, são 90 dias. O Siafi está começando a deixar com que a gente veja grandes números.” (Edwiges Cardoso)⁹⁰.

“[O Siafi] teve [uma fase de oferecer maior transparência]. [...]. Eu acho que hoje existem órgãos que estão começando a fazer com que a transparência deixe de ser tão transparente. Estão começando a “opacitar” a transparência. E tem coisas que você realmente não consegue ver. É um sistema difícil de extrair dados. Ele é um sistema operacional, não é um sistema gerencial. E como ele é um sistema muito grande, não dá para querer que de uma hora para outra ele seja expandido.” (Edwiges Cardoso)⁹¹.

“Uma das recomendações [da CPMI do Orçamento] era para aperfeiçoar o Siafi e democratizar seu acesso. Não aconteceu nada. O Senado passou a pedir à STN para publicar a execução orçamentária. Por meio do *site* do Senado você consegue ver quanto foi gasto, por exemplo, para vacinação contra poliomielite no Ministério da Saúde. Mas você pára aí. Você não sabe quantas vacinas foram compradas, quantas foram aplicadas, de quem foi comprada, por qual preço. Não consegue ver isso. No *site* você não tem condição de ver isso. No Siafi você tem condição. Só que, depois que descobriram que o dinheiro do Fundo Social de Emergência estava sendo utilizado para comprar goiabada cascão, passaram a — principalmente o Palácio do Planalto — no lugar de discriminar o conteúdo de suas aquisições, diz apenas nota

⁸⁹ Entrevista concedida em Brasília, em 13/09/2001.

⁹⁰ Entrevista citada.

⁹¹ Entrevista citada.

fiscal número tal. Agora não sei se aquela compra ali tem unidades de goiabada cascão, se tem cerejas em calda vindas da França. [...]. Porque agora eles passaram a omitir esse detalhamento de informações sobre o que estava sendo cobrado e por qual preço. Isso prejudicou ainda mais o controle. [...]. Até 95 o Siafi registrava todas as informações.” (Hipólito Gadelha Menezes)⁹².

“Algumas [unidades gestoras], como o próprio Senado, detalham rigorosamente tudo. Outras, como o Palácio do Planalto, escondem rigorosamente tudo.” (Hipólito Gadelha Menezes)⁹³.

“O Siafi permite quem eu detalhe caneta por caneta. As pessoas simplesmente colocam ‘material de escritório’. Tem o problema do custo da informação. Quanto mais detalhada a informação, mais tempo tem de ter pessoa digitando, por exemplo; aumenta o custo. Mas o serviço público tem de ter detalhamento.” (Hipólito Gadelha Menezes)⁹⁴.

Outra forma é a transferência da responsabilidade da gestão dos recursos para outras instâncias de governo, como é o caso de realização de convênios para realização de obras públicas. Através dos convênios, o Siafi registra o número do convênio, a transferência para a conta do Estado ou município que recebeu o dinheiro. Como esse dinheiro foi empregado, como foi o processo de licitação (se foi feito), nada disso está registrado, porque está a cargo dos conveniados administrar e eles não estão ligados ao Siafi.

“E ainda tem outro problema: o dinheiro vai para o município ou para o Estado, é a maior caixa preta. O que o Estado faz com o dinheiro? Quem é que toma conta do dinheiro federal que foi para o Estado. O Estado depois presta conta. Presta conta para o TCU. Mas no sistema, para entrar no sistema, demora muito. O sistema diz: foi mandado para o governador Antony Garotinho, do Rio de Janeiro, por exemplo, 10 milhões para aplicar na recuperação da avenida Brasil. Se foi feita licitação, quem ganhou, quantos metros de pavimentação, nada disso ficamos sabendo. Quando a coisa é feita pelo Executivo, pelo DNER, [...], a gente sabe. Sabe o que o DNER faz muito? Convênios com os departamentos estaduais. Ele repassa o dinheiro para o Estado para o Estado fazer a licitação, para o Estado fazer a fiscalização. Aí você não sabe como foi feito. O DNER repassou e agora é problema do Estado. Aí você fala assim: mas vocês podem cobrar prestação de contas porque o dinheiro é federal. Podemos. Mas a prestação de contas vem em papel. Vem *a posteriori*. O Estado fala: ainda não terminei. Só no fim do exercício é que sou obrigado a enviar prestar contas. Eu só sou obrigado a prestar contas para o TCU e no final do exercício.” (Edwiges Cardoso)⁹⁵.

⁹² Entrevista concedida em Brasília, em 14/09/2001.

⁹³ Entrevista citada.

⁹⁴ Entrevista citada.

⁹⁵ Entrevista concedida em Brasília, em 13/09/2001.

- **Cultura**

Ainda no plano político, o problema da cultura da transparência e do hábito da fiscalização surge mostrando que o assunto não se encontra entre as prioridades do Executivo, do Legislativo e mesmo da sociedade. A percepção da transparência administrativa como um princípio estratégico ainda é pouca, ainda que já tenha sido incorporada ao discurso e até mesmo no texto da lei.

“Na Lei de Responsabilidade Fiscal⁹⁶ há um capítulo que fala da transparência, do controle e da fiscalização. Alguns divulgadores da lei chamam atenção para esse capítulo ser algo bastante inovador. É inovador na legislação, mas entrou na lei mais como um processo de marketing do que estar sendo efetivamente cumprido. Aqui há coisas interessantes que não são cumpridas. Por exemplo, [a lei] divulga: ‘são instrumentos de transparência da gestão fiscal aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, os planos, orçamentos, a prestação de contas etc. e as versões simplificadas desses documentos’. Porque o problema da transparência não é fazer a divulgação. O orçamento são sete volumes deste tamanho. Pode estar na internet, quem vai acessar? Quem vai entender? Então, há obrigação de fazer uma versão simplificada que nunca foi cumprida. [Citando]: ‘A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas’ — que não houve nenhuma — ‘durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos’. [...]. Mas toda essa expectativa criada com a Lei de Responsabilidade Fiscal não foi confirmada pela prática. Isso demonstra que esses aspectos da transparência surgiram na lei muito mais como glacê do que como essência. Muito mais como cobertura, para torná-la mais palatável, do que propriamente como um dos motivadores, de que a transparência, a participação fossem elementos fundamentais no controle social, no combate à corrupção etc.” (Sérgio Miranda)⁹⁷.

“O Executivo não associa a fiscalização pelo Congresso como sendo um mecanismo democrático, como um gerente. Então, se um deputado fiscaliza, é uma perseguição política. Poderia falar Congresso, mas poderia ser qualquer ramo da sociedade civil.” (Flávio Tonelli)⁹⁸.

“A sociedade precisa ser educada para esse processo de fiscalização. [...]. Ninguém acha que o dinheiro é dele, que o dinheiro dos impostos que é roubado é dele. Ele prefere a sonegação, já que não confia no Estado, do que o acompanhamento e a fiscalização.” (Flávio Tonelli)⁹⁹.

⁹⁶ Lei complementar número 101, de 4 de maio de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

⁹⁷ Entrevista concedida em Belo Horizonte, em 1º./10/2001.

⁹⁸ Entrevista concedida em Brasília, em 12/09/2001.

⁹⁹ Entrevista citada.

“Outro ponto é o atraso na própria concepção do parlamento e de como ele entende o processo de fiscalização. Exemplos típicos: por muito pouco as contas do Collor [Fernando Collor de Mello, ex-presidente] não foram aprovadas pelo parlamento brasileiro. O relator tinha apresentado parecer de aprovar o relatório as contas de 92 de Collor. Aprovar as contas de 92 de Collor é algo pra lá de surrealista. Ele foi cassado por uma relação de improbidade com o orçamento. Isso só não passou porque o Sérgio [Miranda, deputado federal PC do B-MG) apresentou voto contrário e passou o voto do Sérgio. Mas até hoje o Congresso nunca votou as contas do Collor. Como nunca votou as contas de presidente nenhum desse processo novo. Nenhum. A comissão às vezes até deu parecer, mas nunca foram a plenário para votação. Esse é um processo: não existe uma sistemática de fiscalização, de acompanhamento. O nosso parlamento não tem independência e aponta para uma subserviência total. Se o parlamentar, por exemplo, cria problema nessa área de fiscalização, quando o Executivo se apropria do dinheiro como se fosse dele, como se fosse a caixa do príncipe, então o parlamentar, que não é eleito por um voto de opinião, fica sem poder corresponder a seus eleitores.” (Flávio Tonelli)¹⁰⁰.

“E tem mais: os congressistas, toda vez que se coloca dinheiro dentro do Siafi para poder modernizá-lo, vão lá e retiram um pouco do dinheiro para fazer emendinha, para construir quadras de esporte lá em Minas Gerais. Também tem essa parte: eles não estão muito interessados — muitos congressistas, senão a maioria — nessa transparência.” (Edwiges Cardoso)¹⁰¹.

“Existem poucos fiscalizadores efetivos do orçamento. Por exemplo. Só para você entender: eu não me especializo nisso. E não existe ninguém que se especialize nisso. E não há uma efetiva fiscalização. Isso não seria função de um mandato. Isso poderia ser função de uma entidade, de um órgão, de uma associação para poder examinar isso com mais profundidade. Um mandato, como o meu, não tem nem gente para fazer isso. Nem tempo. Só tenho um assessor, que tem de cuidar de tudo. Nós temos a informação, mas não existe um trabalho em cima desta informação. Muitas vezes, há uma outra pessoa que trabalha com dados do Siafi, é o gabinete do Agnelo. Ele tem um funcionário que é um dos cobras do Siafi. Mas fica muito mais na busca das denúncias genéricas. Quantas viagens está fazendo. Coisas importantes, sem dúvida, mas no exame das subvenções sociais, para onde estão indo?”. (Sérgio Miranda)¹⁰².

A dependência do Legislativo frente ao Executivo cria uma situação onde os parlamentares encontram pouco espaço de atuação, principalmente no que diz respeito à função de fiscalizar o Executivo e coibir atos irregulares ou ilegais.

“Quais são as áreas obscuras? É que, na minha opinião, o governo fortaleceu alguns vícios do orçamento. Diria assim, os vícios mais particulares. É que há uma

¹⁰⁰ Entrevista citada.

¹⁰¹ Entrevista concedida em Brasília, em 13/09/2001.

¹⁰² Entrevista concedida em Belo Horizonte, em 1º/10/2001.

contradição na base da política neoliberal que os fundamentos gerais da política não beneficiam concretamente os parlamentares nem a área que eles representam. [...]. Os deputados que votam em função dos interesses que representam [...] são pouquíssimos. [...]. A grande maioria da base governista, para ela poder votar, tem de receber algo em troca. E essa materialização do alto em troca se dá precisamente na execução orçamentária. Através da liberação das emendas individuais, mas principalmente no que se chamam as emendas genéricas, os guarda-chuvas, que são valores que ficam nas mãos do ministro e ele faz a seleção de quem será beneficiado com aqueles investimentos. [...]. Há um fenômeno mais recente que é o da venda de emendas individuais. [...]. Ainda existe o controle dos grandes números do orçamento, das grandes obras. Mas isso é muito concentrado em poucas pessoas indicadas pelos líderes. São os relatores gerais e os setoriais. [...]. A resolução número 2, que foi votada após a CPI do orçamento, em 95, esvaziou, de certa forma, o poder do relator geral e fortaleceu o dos relatores setoriais. Na nossa idéia, deveria haver um rodízio de relatores setoriais. Mas o que eles fizeram? Eles estão acentuando a relação do ministério com o relator setorial da área. Então, o PMDB tem o Ministério dos Transportes, o relator tem sido do PMDB há seis anos. todo esse tempo. Saúde está com o PSDB, o relator tem sido do PSDB. Recursos Hídricos está com o PFL, o relator também. Então se criou uma relação espúria entre os relatores setoriais e os ministros das áreas correspondentes. Isso tem sido um problema grave. O relatório fica condicionado à atuação do ministro.” (Sérgio Miranda)¹⁰³.

A omissão dos parlamentares da base governista na discussão do orçamento mostra a pouca importância que é dada ao assunto. Considerando que a subserviência descrita acima, a situação de haver pouco interesse no acompanhamento do processo orçamentário demonstra o pouco interesse do governo em abrir a discussão, pois a estrutura é organizada de modo a garantir aprovação sem maiores problemas.

“(A)s pessoas representativas da base governista pouco vão à comissão [mista de Orçamento]. Não têm peso na Comissão. A comissão é composta hoje basicamente no lado governista pelo baixo clero.” (Sérgio Miranda)¹⁰⁴.

Porém há ainda, como se pode perceber através do depoimento dos entrevistados, a estratégia de reduzir a importância da fiscalização do orçamento, ao retirar dele as funções mais importantes de investimento.

“[Você] consegue acompanhar a execução [através do Siafi]. Agora, identificar uma linha [política do governo] é difícil. Você vê as preferências do governo. Hoje, não está no orçamento a fonte da corrupção. Talvez esteja da macro. Hoje, o aspecto essencial do Orçamento é a geração do superávit primário. Se gasta muito mais na

¹⁰³ Entrevista citada.

¹⁰⁴ Entrevista citada.

geração do superávit do que em investimentos. Então, o orçamento, os investimentos do orçamento são muito menores do que o investimentos do BNDES. Do que os investimentos das estatais. [...]. (Mas) isso não está no Siafi. Então, hoje, o Orçamento não tem mais a função que tinha anteriormente. Hoje o Orçamento está a serviço da política de ajuste fiscal. Então, é restrição de gastos para aumentar o superávit para cumprir os compromisso financeiros. À medida que se restringe os gastos, aparecem com mais força as obras selecionadas pelo governo para receber recurso. Mas, você observa, na execução deste ano: as preferências políticas do governo são muito evidentes quando, por exemplo, o rodoanel de São Paulo. São Paulo está executando mais de 25% de seus investimentos. Por causa do rodoanel. Isso mostra que o governo encara aquela obra como obra prioritária.” (Sérgio Miranda)¹⁰⁵.

“O Siafi é um instrumento que permitiria que fosse feito efetivamente o controle. O Siafi satisfaria a necessidade do controle. Com exceções. Acho que é importante saber das exceções. [...]. Sudene [Superintendência de Desenvolvimento do Sudeste], Sudam [Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia] e BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social], que não estão no Siafi. Então você não sabe qual a maracutaia feita pela Sudene. Pelo Siafi você não tem acesso. Você não tem acesso pelo Siafi à maracutaia que foi feita no BNDES. Veja a pilantragem que fizeram na privatização: emprestar dinheiro a um comprador de companhia telefônica para que esse comprador, com o dinheiro emprestado pelo BNDES, ele vem agora e paga o governo para que o governo, com isso, consiga dinheiro através da venda das telefônicas. Ora, que dinheiro ele conseguiu? Dinheiro do próprio dinheiro do BNDES? Como o BNDES não está no Siafi, isso não fica transparente, isso não inflama a sociedade. Porque parece uma coisa meio nebulosa, meio abstrata. Não tem acesso às informações. Se bem que essa maracutaia todo mundo na imprensa já sabe que foi feita.” (Hipólito Gadelha Menezes)¹⁰⁶.

b.3. Informação insuficiente

Ainda que se considerasse a situação ideal de que todo processo da execução orçamentária tivesse a transparência desejável, restaria a pergunta: essa informação seria suficiente? Uma discussão que remete a outra ainda mais ampla, sobre o tipo de fiscalização e controle de contas públicas que seria desejável. A introdução dessa questão foi apresentada a partir de um entrevistado (Flávio Tonelli, chefe de gabinete do deputado federal Sérgio Miranda) que passou a questionar a qualidade das informações disponibilizadas pelo governo federal. Esse assunto será tratado, ainda que de maneira introdutória, de modo a oferecer uma visão mais geral sobre as implicações políticas que o assunto levanta. As reflexões ajudam a identificar os desdobramentos da discussão em torno do processo de fiscalização. Esses

¹⁰⁵ Entrevista citada.

¹⁰⁶ Entrevista concedida em Brasília, em 14/09/2001.

questionamentos permitem ressaltar os pontos que devem ser observados para avaliar o nível de *accountability* de um governo.

“São dois pontos [ao se falar em transparência e fiscalização]: primeiro, a incapacidade do Congresso de ter acesso às fontes primárias da informação. Ter acesso às fontes primárias [...] é poder até questionar as informações que o Executivo envia. Então, se eu só posso trabalhar com os relatórios que o Executivo envia, estou submetido aos filtros que ele faz, à metodologia que ele usa, às conclusões que ele quer que eu chegue. Segunda questão importante para localizar essa bagunça é a falta de técnico do Congresso. Temos até hoje. [...]. Isso coloca o parlamento na impossibilidade de discutir com a profundidade necessária, ultrapassar o limite da observação rasteira e entrar no assunto com profundidade, com mais estrutura, para acompanhar com mais sistemática. Não adianta você dar incertas na questão. Incertas você pode fazer para um trabalho de auditoria, não num trabalho gerencial de acompanhamento. Não é uma fiscalização com capacidade de intervir para mudar. Uma coisa é fazer auditoria num convênio com uma prefeitura. Outra coisa é ter capacidade gerencial de descobrir que política realmente está por trás da execução orçamentária.” (Flávio Tonelli)¹⁰⁷.

“Vou dar um exemplo: estou fazendo uma análise do orçamento da saúde. Se eu quero saber o que a saúde gasta, tenho acesso primário. Se eu quero saber como ela gasta, eu até tenho acesso primário. Mas se eu quiser comparar esses termos com outros indicadores sócio-econômicos de saúde pública, eu já não tenho mais acesso primário. [...]. (S)e eu quero discutir se o governo está gastando bem o dinheiro da dengue: eu tenho de saber a incidência da doença. Sem esse dado, o dado orçamentário vira um dado sem significado do ponto de vista político. Pode estar ótimo do ponto de vista da necessidade e pode estar inócuo do ponto de vista do resultado. Não tem de saber só se é eficiente, mas se é eficaz. [...]. Qual foi a realidade que o orçamento, através da política pública, alterou? Fora disso é impossível. O que tem hoje: quanto gastei? Tanto. Ok. Qual a realidade antes, qual a realidade depois? O que se alterou com o gasto público? [...]. esse debate é que eu acho importante. Não há mecanismos de acompanhamento.” (Flávio Tonelli)¹⁰⁸.

“O Siafi é auditor. É claro que, por exemplo, hoje você consegue extrair informações mais gerenciais do Siafi. Tem modalidades, como o gerencial, o extrator de dados do Siafi permite que você traga um monte de dados pontuais e agrupe para fazer o trabalho gerencial. Mas continuará sendo orçamentário. Consigo saber quantas cidades fizeram convênio com a dengue. Mas esse dado está divorciado da incidência, da eficácia etc.” (Flávio Tonelli)¹⁰⁹.

“Sim [é possível acompanhar a execução pelo Siafi]. Mas mais pela ação. Se eu quiser auditar um convênio, consigo fazer pelo Siafi. Mas qual tipo de auditoria do Siafi? Vou saber se o prefeito prestou contas, se não prestou contas. Mas isso não

¹⁰⁷ Entrevista concedida em Brasília, em 12/09/2001.

¹⁰⁸ Entrevista citada.

¹⁰⁹ Entrevista citada.

significa uma auditoria também. Se ele apresentou nota fiscal fria, não se sabe.” (Flávio Tonelli)¹¹⁰.

Ao ser questionado se o controle financeiro não seria suficiente para falar em transparência, Tonelli reforçou:

“Se você pegar metade das pessoas que fazem avaliação orçamentária aqui no Congresso vão fazer essa auditoria, essa fiscalização em busca do que a imprensa mostra. Se você falar que um prefeito fraudou o Fundef, é manchete de jornal. Mas eu não vou discutir a política do Fundef, não vou associá-lo a algum resultado.” (Flávio Tonelli)¹¹¹.

3.2.3. Informação na administração pública federal — um depoimento

Das entrevistas agendadas, uma teve de ser tratada à parte, como foi explicado no início deste capítulo. Por indicação das pré-entrevistas para selecionar os entrevistados, foi feita a indicação para incluir um assessor da consultoria legislativa, Gilberto Guerzoni. A inclusão dessa entrevista se deve ao fato de se tratar de um profissional que trabalha com informação do governo federal dentro do Legislativo e reuniu condições, pela experiência profissional, de apresentar um breve panorama sobre a questão do acesso a informação governamental. O perfil desse profissional distancia-se dos demais entrevistados por não trabalhar especificamente com dados orçamentários, mas sim com dados referentes, principalmente, à administração pública. No entanto ele pôde apresentar, em linhas gerais, suas impressões que, em muitos pontos se aproximam das avaliações feitas pelos entrevistados, ao tratarem do aspecto político que orienta a discussão sobre transparência da execução orçamentária e, num plano mais amplo, sobre transparência administrativa. Dessa forma, acrescenta observações importantes, principalmente no que diz respeito à cultura do serviço público brasileiro no campo de distribuição de informação e processo de fiscalização.

Como consultor legislativo do Senado, as fontes de informação mais frequentes a que recorre Guerzoni são: Diário Oficial, Internet, publicações do governo, contato direto, redes de informação como o Siafi (essa última, com menos frequência). A função de um consultor legislativo é a elaboração de pronunciamentos e pareceres sobre projetos de lei —

¹¹⁰ Entrevista citada.

¹¹¹ Entrevista citada.

de autoria do Legislativo ou do Executivo — referentes a quaisquer áreas do setor público, com exceção dos assuntos que dizem respeito à área orçamentária, tratada por assessoria específica; cada Casa mantém uma consultoria de Orçamento e Finanças. Dentro da Consultoria Legislativa, seus técnicos se especializam por área. O entrevistado trata especialmente de assuntos referentes ao funcionalismo público e utiliza informações da Secretaria do Tesouro (relatórios da execução orçamentária disponíveis no Diário Oficial e no sítio do órgão). Também utiliza boletins estatísticos de pessoal da Secretaria de Recursos Humanos, do Ministério do Planejamento, além de boletins do Ministério da Previdência. Quando não obtém as informações necessárias nas publicações oficiais, busca o contato direto nos ministérios. A disponibilização dessas informações depende da política adotada em cada órgão, ainda que, via de regra, as informações sejam tornadas públicas efetivamente, ou seja, há um bom nível de publicidade e de qualidade de informações. O problema observado é o modo como essas informações são oferecidas, dificultando a capacidade de compreensão e interpretação por uma parcela mais ampla de pessoas. As informações exigem não só um nível de especialização, mas também conhecimento sobre o funcionamento e estrutura do serviço público, além de um acompanhamento sistemático para perceber as implicações das mudanças de metodologia empregada na consolidação das informações.

A avaliação feita por Guerzoni foi útil para análise das declarações referentes aos aspectos políticos das zonas de opacidade referenciadas pelos demais entrevistados. Ao apresentar as linhas gerais da sua percepção sobre o tipo de política de informação do governo federal, descreveu problemas semelhantes aos de ordem política identificados nas entrevistas.

“Como regra, somos atendidos pelos órgãos, eles fornecem informação. Na maioria das vezes, eu uso acesso ordinário. Esses dados são públicos efetivamente, eles têm um nível de informação muito grande. O problema é que a grande maioria das pessoas não sabe utilizar esses dados. Não sabe processar, não sabe trabalhar.” (Gilberto Guerzoni)¹¹².

“Acho que tem problemas nos dois lados. De um lado, a forma como os dados são organizados pelo governo é uma forma meio tradicional e acho que não muito gerencial, isso é claro. Isso gera problemas, porque às vezes os dados que a pessoa quer não estão claros na forma como foram organizados. De outro lado, também a

¹¹² Entrevista concedida em Brasília, em 12/09/2001.

grande maioria das pessoas não está preparada para lidar com esses dados. É uma linguagem técnica, difícil. Às vezes pede cruzamento de informações que não é tão simples.” (Gilberto Guerzoni)¹¹³.

O problema do modo de disponibilização dos dados interfere na possibilidade de trabalhar as informações colhidas nos relatórios e publicações dos órgãos oficiais. A disponibilização de dados pontuais requer que o usuário tenha um conhecimento que permita fazer o cruzamento das informações. Entretanto, pode ser a forma que ofereça mais condições de chegar a informações mais completas, uma vez que as versões simplificadas, já agrupadas, dificultam a apuração e conferência dos resultados. Dependendo de como os dados forem agrupados, os resultados podem ser muito diferentes.

“Quando é planilha, você tem a facilidade de mexer em linhas dos dados. Agora, muitas vezes o dado já está ali somado, de forma agrupada. Aí, não tem solução que não seja tentar buscar outra informação. O ideal é que mesmo que publiquem esse relatório em formato padrão que fiquem mais fácil de visualizar, houvesse também a possibilidade de baixar os dados brutos com o máximo de desdobramento possível.” (Gilberto Guerzoni)¹¹⁴.

“O agrupamento de dados pode alterar resultados. Aí você tem um problema de mudança de metodologia. Às vezes agrupam num ano e não agrupam no outro.” (Gilberto Guerzoni)¹¹⁵.

“Um problema que tive recente: o relatório de execução orçamentária do tesouro até 96 ou 97 juntava as despesas de civil e militar num só. Depois começaram a separar. Às vezes não tenho uma série histórica de alguns dados porque houve uma mudança de metodologia”. (Gilberto Guerzoni)¹¹⁶.

Se, de um lado, é possível identificar a falta de rigor na disponibilização de informações, por outro, há indícios de uma situação de pouca movimentação no sentido de cobrar uma mudança nessa postura. Identifica-se uma cultura da fiscalização bastante insipiente, com um nível baixo de contestação de informações. É um fator que pode conduzir a uma situação de transparência restrita a um grupo de pessoas que detêm especialização técnica e conhecimento do funcionamento e estrutura dos órgãos administrativos. A publicização das

¹¹³ Entrevista citada.

¹¹⁴ Entrevista citada.

¹¹⁵ Entrevista citada.

¹¹⁶ Entrevista citada.

informações acontece com pouca possibilidade de conferir a realidade divulgada pelos números.

“Acho que se imagina muito que esses dados são fornecidos porque simplesmente a lei exige. [...]O governo está acostumado a fornecer os dados, não haver contestação de consistência desses dados e nem de trabalhar o que tem por trás desse dados.” (Gilberto Guerzoni)¹¹⁷.

“A transparência está localizada e é muito restrita a pessoas que têm condições de ler esses dados. Mesmo assim não é total. [...]. Não há essa preocupação do controle, nem, do parlamento. O parlamento não faz esse tipo de controle. Nem a oposição. Às vezes ela compra a informação.” (Gilberto Guerzoni)¹¹⁸.

“Não há hábitos de existirem informação na administração. Teve um caso muito engraçado quando entrei no Ministério da Administração e quis saber quantas aposentadorias ocorreram nos últimos anos. Ninguém tinha esses dados. Até que descobriram um funcionário encostado num canto, com um monte de folhas. Logo que aplicaram o regime jurídico único, alguém teve a curiosidade de saber quantas aposentadorias estavam acontecendo. Então alguém mandou que ele pegasse o Diário Oficial, todo dia, contasse e escrevesse num papel. Ele tinha, desde 1990, tudo isso anotado. Ele continuava a fazer isso e ninguém nunca pediu isso para ele. Então eu tive acesso a esse dado fundamental que era quantos funcionários estavam aposentando. O dia em que ele aposentasse, esses dados iriam sumir, se ninguém tivesse pedido a informação a ele. O sistema hoje já deve fazer isso. Mas já poderia ter sido feito. Na administração, a prática de sistematizar e publicar as informações é muito recente.” (Gilberto Guerzoni)¹¹⁹.

3.2.4. O Siafi nas sessões plenárias do Congresso Nacional

A pesquisa, feita no banco de dados do Congresso Nacional, por Ronaldo de Moura, encontrou 82 pronunciamentos, somando os proferidos nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com alguma referência ao Siafi no período de agosto de 1991 a maio de 2000 (o relatório da pesquisa indica 83, mas um pronunciamento foi gravado duas vezes). A partir dos espelhos oferecidos pelo relatório¹²⁰, foram selecionados 16 pronunciamentos para serem impressos na íntegra. Nem todos se encontravam disponíveis. Foi possível, assim, ter acesso à íntegra de nove discursos, o que corresponde a pouco mais de 10% do universo pesquisado. Os pronunciamentos foram utilizados

¹¹⁷ Entrevista citada.

¹¹⁸ Entrevista citada.

¹¹⁹ Entrevista citada.

¹²⁰ Os espelhos trazem as seguintes informações: autor, data, local, fonte, resumo, indexação e catálogo.

principalmente para procurar identificar a importância e o tratamento que deputados e senadores dão ao Siafi.

Ao analisar os espelhos do relatório da busca dos pronunciamentos, é possível constatar que o assunto recebe abordagens recorrentes. Há um aspecto que reforça a recorrência ao assunto, que é a estratégia política de parlamentares de repetirem o tema reiterada vezes como forma de pressão, de modo a impedir que saia de pauta sem solução. O assunto é tratado até que se tenha uma resposta por parte do Executivo em relação ao que está sendo solicitado. Nesses casos, o parlamentar trata do tema até mesmo quando assume a tribuna para falar de outra questão qualquer. No final do discurso, ele “aproveita o ensejo” para incluir o Siafi. Exemplo dessa estratégia foi a postura do senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT-SP). Em 1991, quando o Congresso teve negado o acesso ao Siafi, o tema fez parte de seus pronunciamentos nas 14 vezes em que ocupou o plenário do Senado durante o período de 100 dias que durou a suspensão. Uma estratégia que o próprio senador recorda, ao denunciar, em 2000, uma tentativa de esvaziamento do Siafi pelo governo federal¹²¹.

“Eu gostaria de recordar que o Siafi foi iniciativa do ministro Dilson Domingos Funaro, no governo José Sarney, e passou a ser acessado por parlamentares no início do governo Fernando Collor de Mello, em 1991, por solicitação nossa, facilitando o importante papel de fiscalização exercido por nós, senadores e deputados. Quando foram divulgados alguns gastos, seja da LBA, do Palácio do Planalto ou da Alvorada, o presidente Fernando Collor, por iniciativa de um de seus principais auxiliares, cortou aquele acesso. Por 100 dias ressaltamos, semanalmente, a importância do restabelecimento do acesso. Foi então que o presidente do Senado, Mauro Benevides, falou sobre a questão com o então ministro Marcílio Marques Moreira, que estava em Tóquio [...]. Finalmente, foi restabelecido o acesso, após 100 dias.” (senador Eduardo M. Suplicy, plenário do Senado, 23/5/2000).

É relevante destacar, ainda, que na maioria das vezes em que o assunto Siafi foi levado ao plenário da Câmara ou do Senado, a iniciativa partiu de parlamentares integrantes do bloco da oposição. Ao todo, foram registrados 29 pronunciamentos de senadores, 51 de deputados e dois do Executivo (atendimento de solicitação de informação) com referências ao Siafi e de fatos relativos ao acompanhamento da execução orçamentária. O assunto foi citado por

¹²¹ Ao encaminhar o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2001, o Executivo havia retirado do texto a obrigatoriedade de registro das operações financeiras no Siafi.

em 51 pronunciamentos de parlamentares do bloco oposicionista. Na quota do PSDB foram registrados cinco pronunciamentos, sendo duas vezes como resposta ou prestação de esclarecimentos a demanda ou questionamento de parlamentares da oposição. O PMDB, teve 13 pronunciamentos, sendo 10 vezes na condição de oferecer resposta a requerimentos ou comentários de outros parlamentares, ou mesmo para comunicar procedimentos ou alteração de procedimentos referentes ao Siafi. Do PFL foram sete pronunciamentos, seis na condição de resposta a requerimentos ou comunicados. Dentre os parlamentares de outras legendas da base governista, somam outros três pronunciamentos, restando um último de deputado sem partido.

Nos pronunciamentos, o Siafi é citado sempre em vista do papel que desempenha como instrumento de fiscalização das contas do governo federal. Isso acontece principalmente quando um parlamentar reivindica ampliação do acesso ao sistema ou denuncia manobras de tentativa de esvaziamento do Siafi por parte do governo federal. Há casos em que é citado como a fonte de informação que dá sustentação a uma denúncia de manobra de verba pública, de modo a reforçar o seu caráter fiscalizador.

O Siafi é citado como fonte de pesquisa para identificação de manipulação de recursos para geração de superávit, como o senador Gilberto Miranda (PMDB-AP) fez para criticar a ação do ex-ministro da Fazenda Ciro Gomes:

“Por ela [manobra financeira ocorrida no final de 1994, governo Itamar Franco] [...] o ministro da Fazenda teria ‘camuflado’ um superávit fiscal de R\$ 447 milhões. Mas como? Apresso-me a responder: transferindo essa vultuosa quantia da conta central do Tesouro para a Coordenadoria -Geral de Orçamento e Finanças daquele Ministério e estornando-a em 24 horas.

A manipulação [...] deixou ‘rastros’ no Sistema Integrado de Administração Financeira [Siafi], tendo sido perpetrada a título de adiantamento de crédito pra a Fazenda. Ocorre que o Siafi registrou apenas a transferência, sem a correspondente autorização.” (senador Gilberto Miranda, PMDB-AP, plenário do Senado Federal, 30/1/1995).

O senador Pedro Simon (PMDB-RS), também com base em informações colhidas em consulta ao Siafi, apresentou pedido de esclarecimento à Secretaria do Tesouro Nacional

sobre a modalidade “Dotação Solicitada Pendente de Autorização Legislativa”¹²². Paralelamente, solicitou investigação ao Ministério Público. No dia 12 de outubro de 1997, o senador ocupou o plenário para informar o retorno de suas solicitações, que teriam resultado em correção de procedimento do Tesouro e abertura de investigação por parte do Ministério Público.

Ainda na linha de utilização de informações do Siafi para fiscalização de atos de governo, está a iniciativa do deputado federal Fernando Coruja (PDT-SC), que procurou comprovar a redução de investimentos na área de Saúde e, assim, desmontar o discurso governista:

“Pesquisei no Siafi e na Assessoria do Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados os números possíveis de serem verificados. Alguns dados fornecidos pela assessoria [...] mostram que em 1995 a dotação orçamentária para a Saúde foi de 19 bilhões de reais, dos quais foram liquidados 18 bilhões de reais. Esse número pouco variou nos anos de 1996 e 1997. Em 1998, a dotação orçamentária foi de 19 bilhões de reais e, desse valor, foram liquidados 17 bilhões. Houve, portanto, a diminuição de 1 bilhão de reais em relação ao orçamento de 1995. [...]. Desafio os deputados da base do governo que aqui se pronunciaram dizendo que a saúde melhorou e que os recursos a ele destinados aumentaram. Demonstrem-me tais números! De acordo com a assessoria desta Casa, e incluindo os números de que dispomos no Siafi, qualquer número demonstra o contrário.” (deputado federal Fernando Coruja, PDT-SC, plenário da Câmara dos Deputados, 10/3/1999).

Os parlamentares que defendem o uso do Siafi, a ampliação de acesso ou mesmo nos momentos em que reivindicam o restabelecimento de procedimentos referentes ao Siafi e denunciam tentativas de esvaziamento do sistema, o fazem recorrendo ao seu caráter de instrumento de apoio à fiscalização, controle e acompanhamento das contas do governo federal.

“Não obstante o Siafi ser um sistema que gera informações analíticas e segmentadas, é indubitável que sua utilização criou condições ótimas para o controle das finanças públicas e o acompanhamento da execução orçamentária. [...]

¹²² “Dotação Solicitada Pendente de Autorização Legislativa” foi um evento contábil, criado pela Secretaria de Tesouro Nacional em janeiro de 1995 e desativado em agosto do mesmo ano, que efetuava lançamentos a débito da conta “Créditos Solicitados” e, em contrapartida, a crédito da conta “Crédito Disponível”. Segundo explicações da STN, esse evento serviria para manter em evidência, no Siafi, os créditos orçamentários em processo de autorização legislativa para créditos adicionais solicitados. Mas, para que surtisse efeito, esse evento deveria ser utilizado em conjunto com o da “Indisponibilização de Créditos Pendentes de Autorização Legislativa”. Segundo Simon, em função do “esquecimento” desse último procedimento, “146 unidades fizeram uso impróprio dos mesmos [créditos], não sendo possível precisar se de má-fé ou não”.

durante anos seguidos essa ferramenta passou despercebida pela sociedade e foi muito pouco empregada no controle da execução do Orçamento Geral da União. É necessário reconhecer que a atividade parlamentar pioneira de fiscalização e controle por parlamentares do Partido dos Trabalhadores [...] foram decisivas para mostrar à sociedade que o Siafi pode e deve ser utilizado como um instrumento poderoso de fiscalização e controle de aplicação do dinheiro do contribuinte pelos Poderes da República, sobretudo o Executivo.” (senador José Eduardo Dutra, PT-SE, plenário do Senado, 1/8/1996).

“O governo federal convivia com diversos problemas de natureza administrativa na gestão de seus recursos, superados com a criação do Siafi. Mas, sem a menor dúvida, o grande passo da criação desse sistema foi tornar a administração dos recursos públicos mais transparentes. [...] O Siafi também permite algo da maior importância para o gestor público, que é a transparência de suas ações e de seus gastos.” (deputado federal Agnelo Queiroz, PC do B/DF, plenário da Câmara dos Deputados, 12/5/2000).

“A implantação do Siafi está completando 14 anos de uma boa experiência de tornar transparentes as ações do Poder Público. Com dados nele disponibilizados, já foram descobertas falcatruas de aventureiros que, infelizmente, pousaram nos cargos públicos dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, permitindo, com a denúncia, o consequente processamento penal, civil e administrativo.” (deputado federal Clementino Coelho, PPS-PE, plenário da Câmara dos Deputados, 22/5/2000).

Os depoimentos analisados deram mais informações sobre o uso das informações do Siafi pelos parlamentares, demonstrando o alcance dos resultados do sistema e sua importância política. As referências à importância do sistema e as solicitações públicas para implantação ou restauração do acesso ao Siafi mostraram que ele já se encontra incorporado ao trabalho de fiscalização e controle externo sobre as finanças públicas. Ao final, para desenvolver a conclusão a partir das informações colhidas, o conjunto das entrevistas e dos discursos formou uma teia de indícios que permitiu identificar como ocorre a relação entre transparência e opacidade na execução orçamentária.

CONCLUSÃO

O estudo exploratório sobre o nível de transparência da execução orçamentária ofereceu condições para identificar de que maneira o problema se apresenta. Foi significativa a escolha do objeto de estudo: procurar identificar o nível de transparência da execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) através das informações disponibilizadas no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal, instrumento de organização interna das contas governamentais que passou a ser utilizado pelo Legislativo como a principal fonte de informação sobre a aplicação do dinheiro público. Perceber como um sistema de controle interno criou condições para aperfeiçoar o trabalho da fiscalização externa foi importante para identificar como a discussão do acesso à informação governamental no Brasil permanece restrita.

Com pouca literatura disponível sobre o assunto, as entrevistas ajudaram a conhecê-lo e compreendê-lo melhor. As observações feitas por usuários especialistas apontaram as principais vantagens e os principais problemas, o que ajudou a visualizar o quadro sobre o baixo nível de transparência no aspecto orçamentário das contas públicas. Desta forma, foi possível identificar algumas considerações básicas a partir das quais é possível avançar no assunto. Mas, principalmente, apontou alguns questionamentos que podem orientar a busca pelo aprofundamento no tema, ainda pouco explorado.

A seguir, serão apresentadas, em primeiro momento, as conclusões feitas a partir da análise das informações coletadas. São descrições das principais características identificadas durante a pesquisa sobre o nível de transparência da execução orçamentária pelo Siafi, apontando os aspectos onde o princípio da publicidade se destaca, no sentido de tornar mais acessíveis as informações sobre o processo orçamentário, e as condições em que esse princípio é comprometido por tendências ao segredo. Como foi possível identificar na revisão teórica, o princípio da publicidade dos regimes democráticos não se apresenta de maneira absoluta. A pesquisa realizada sobre o acompanhamento da execução orçamentária pelo Siafi mostrou essa característica e pôde identificar o conflito entre o poder visível e o invisível, destacando-se o bloco oposicionista do parlamento como um dos responsáveis

pela manutenção de mecanismos contra a tendência do poder ao segredismo. Ao final, serão apresentados os questionamentos, as dúvidas que não puderam ser respondidas por esse trabalho, mas abordam traços importantes sobre o assunto e servem de base para aprofundamento e desenvolvimento de linhas de pesquisas futuras.

1. Considerações finais

De início, reforça-se a premissa segundo a qual o orçamento público é uma atividade de interesse público por excelência. Ainda que durante as entrevistas tenha sido apontada a tentativa de esvaziamento dessa peça da administração pública, as leis que compõem o ciclo orçamentário na esfera do governo federal — Plano Plurianual de Ação Governamental (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) — ainda são as fontes que reúnem o maior número de informações sobre ações de governo. Concentram-se nessas peças as diretrizes para elaboração de políticas públicas, concentrando o Orçamento Geral da União 80% das verbas públicas, incluindo gastos de manutenção de serviços, investimentos e encargos financeiros para pagamentos de dívidas (SUCUPIRA, 1997). Daí se apresenta a importância de acompanhamento da execução da proposta orçamentária como um dos itens necessários para fiscalização da coisa pública. Isso pode ser considerado o ponto de partida para analisar a relação entre o nível de acesso das informações governamentais e o amadurecimento do processo democrático numa instituição porque implica em prestar contas sobre o gasto do dinheiro público. Há que se observar que a análise da execução orçamentária não oferece a visão global sobre as possibilidades de transparência e de fiscalização e controle de todo o processo orçamentário, pois ainda seria necessário estudar o nível de acesso à informação de governo durante a elaboração dos projetos de planejamento das políticas públicas — durante a elaboração da LOA, da LDO e do PPA. Mas o momento da execução já permite identificar alguns preceitos básicos que envolvem o processo orçamentário.

a. Quanto ao surgimento da preocupação com a transparência

A história de implantação do Siafi e da ampliação de seu uso mostrou que a preocupação com a transparência administrativa, especificamente nas questões relativas ao orçamento, é recente. O Siafi foi desenvolvido em 1986 e implantado em 1987 para controle interno das contas do Executivo, mas só a partir de 1990, ou seja, três anos depois, é que ele começou a

ser utilizado como fonte de informações para fiscalização da execução orçamentária, devido à reivindicação da oposição¹²³. Ainda assim, a importância de democratização desse sistema tomou mais força a partir de 1993, quando uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito investigou denúncias de corrupção na elaboração e execução do Orçamento Geral da União e fez perceber quanto a concentração de informação em grupos restritos favorecia a formação de redes de corrupção. Neste ano, o Senado havia firmado o contrato com a Secretaria de Tesouro Nacional (STN), segundo o qual o Senado passou a executar seu orçamento via Siafi e recebeu autorização para que parlamentares e assessores tivessem nível máximo de acesso à sua base de dados. As informações colhidas pelo Siafi ajudaram a agilizar o trabalho de investigação das denúncias de corrupção pela CPMI. A transparência, a partir de então, ganhou lugar nos discursos políticos das autoridades competentes. Na prática, a realização desse ideal é um tanto mais árdua, como podem mostrar aqueles que precisam recorrer às informações de governo referentes ao orçamento.

b. Potencial de transparência x aplicação

Ao tratar o Siafi como instrumento auxiliar do trabalho de acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária, é necessário antes observar que essa relação não pode ser feita de maneira direta. Não há como negar que o Siafi é hoje a principal fonte de informação sobre a execução orçamentária. Mas, originalmente, ele não foi criado com a finalidade de ser um sistema de fiscalização externa; sua função era de centralizar, organizar, padronizar e sistematizar as informações referentes às contas do governo federal para tornar mais fácil o acesso às informações pelos profissionais responsáveis pela gestão do orçamento. Ou seja, o Siafi é um sistema de controle interno que permitiu agilidade de acesso a informações sobre o orçamento público. Mas se esse acesso permanecesse restrito aos órgãos do Executivo, o nível de transparência continuaria limitado a essa esfera de governo. O acesso do parlamento, por exemplo, às informações do Siafi continuaria dependendo de solicitações formais e da disposição dos administradores públicos para atender aos requerimentos.

¹²³ O senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT-SP) foi o primeiro parlamentar a requerer acesso ao Siafi e é autor do requerimento para que Senadores e assessores tivessem acesso direto à base de dados do sistema.

Portanto, o Siafi, na sua concepção, trouxe o potencial da transparência, o que pode ser identificado principalmente na sua capacidade de disponibilização sistemática de informações, em linguagem padronizada, e praticamente em tempo real, de modo a permitir o controle simultâneo ao fato. Mas foi a ampliação do acesso à sua base de dados que permitiu tratá-lo dentro da perspectiva de transparência das contas públicas.

Outra observação mostra como a transparência da execução orçamentária permitida pelo Siafi depende da orientação que é dada. Na ocasião da instalação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para apurar denúncias de irregularidades na elaboração e execução do Orçamento, o Siafi foi utilizado como auxiliar nas investigações. A pista da existência de pelo menos dois esquemas de corrupção dentro do orçamento, o das empreiteiras e o das subvenções sociais, partiu de uma denúncia, não do acompanhamento sistemático da execução. Os esquemas funcionavam antes da promulgação da Constituição de 1988, que procurou descentralizar o processo de elaboração orçamentária. Ele existia antes da instalação do Siafi, mas não foi a instalação do sistema que permitiu identificar o esquema de corrupção. Foi necessário que houvesse uma denúncia de uma das pessoas envolvidas no esquema para que se tornasse público. Entretanto, o Siafi teve papel importante para colher as provas, principalmente no caso do esquema das subvenções sociais. Através dele foi possível identificar, com mais rapidez, a origem das verbas e identificar quais haviam sido desviadas. Esse exemplo evidencia um dos aspectos da aplicação da publicidade como princípio regulador do jogo democrático previsto em BOBBIO (1989). A instituição da democracia não eliminou completamente o risco de criação de uma esfera oculta de governo. Mas permitiu a criação de mecanismos de desocultamentos dos atos ilícitos. Nesse caso específico, o Siafi atuou como um dos apoios desses instrumentos de trazer a público um ato ilícito que se desenvolvia protegido pelo segredo.

c. As restrições pela linguagem

Entretanto, ainda os entrevistados tenham identificado e destacado seu potencial de transparência, principalmente no que diz respeito à possibilidade de oferecer informações detalhadas e à agilidade da disponibilidade, não pode ser ignorado o fato de o Siafi pertencer a uma estrutura administrativa que se orienta por uma lógica tecno-burocrática,

onde o conhecimento racional é a base de sua organização. Se, de um lado, essa base racional beneficia o princípio da impessoalidade, por outro, reforçado por uma estrutura fortemente hierarquizada e especializada, promove um ambiente onde o conhecimento assume um valor estratégico em estreita relação com o poder. Dentro dessa perspectiva, o Siafi beneficia, principalmente, as pessoas que detêm informação. A burocracia valoriza o conhecimento especializado e a experiência. Quanto mais informação e quanto mais conhecimento sobre o setor onde trabalha, mais importante e mais valorizado é o funcionário público. O Siafi reproduz esse ambiente. A interpretação da execução orçamentária, por si, já exige conhecimento especializado da contabilidade pública, de modo a ler e interpretar as informações referentes ao orçamento. Também é necessário conhecer a estrutura administrativa, compreender a organização dos órgãos e entidades da administração, função, programas, planos e ações de governo, dentre outros. O Siafi organiza tudo isso, mas é preciso reunir muitas informações para manusear o programa: além da especialização em contabilidade pública, são necessárias informações técnicas do programa, incluindo aí, conhecer todos os 195 tipos de consultas e seus respectivos comandos. O conhecimento especializado permite se orientar para fazer as perguntas. O conhecimento sobre o programa permite entender como buscar. Só assim é possível otimizar os recursos do Siafi e obter, efetivamente, as informações em tempo hábil.

Essa característica faz com que o uso do potencial de transparência do Siafi seja restrito a um seleto grupo de especialistas, o que acontece, principalmente, em função das dificuldades técnicas que o modo de organização do sistema impõe. “É difícil sobreviver ao Siafi.”. Essa foi uma definição sucinta de um entrevistado para definir o grau de dificuldades técnicas. As causas para essa dificuldade podem ser destacadas em duas declarações de técnicos da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados:

“A informática, no início, usava códigos para facilitar o armazenamento dos dados; com isso, para consultar o Siafi é necessário o conhecimento dos diversos códigos (as classificações de despesas e receitas utilizam códigos), o que torna o Siafi muito restrito. [...] A causa principal não foi atacada, que são os usos dos diversos códigos para consultar as informações.” (José Américo Carvalho)¹²⁴.

“A senha cai com muita facilidade e as pesquisas são lentas e pontuais (agora, com o Siafi gerencial melhorou). Na época decidimos montar uma estrutura de consulta por meio de fita junto ao Serpro. Carregamos a execução orçamentária a cada semana, copiando dados em fita e carregando em sistemas que permitem uma consulta mais facilitada.” (Eugênio Greggianin)¹²⁵.

De acordo com José Américo Carvalho, dos 35 consultores do orçamento no Congresso, contabilizam-se dois especialistas em consulta ao Siafi. Ou seja, 5,71% dos profissionais contratados para examinar o orçamento e auxiliar os parlamentares no processo de interpretação, acompanhamento e fiscalização do Orçamento Geral da União mantêm condições de consulta ao Siafi, considerado a principal fonte de informação sobre execução orçamentária. É um dado eloquente, se um universo de pessoas que se dedicam profissionalmente ao assunto. Num campo mais amplo, o índice de acesso pode cair ainda mais.

Com essa dificuldade, a informação sobre Siafi e processo orçamentário torna-se uma forma de se destacar e ter mais poder, como foi apontado por Duncan Frank Semple¹²⁶, assessor parlamentar do deputado João Paulo (PT-SP):

“[...] Informação aqui em Brasília é um problema. As pessoas vendem informação. [...] O Siafi é uma forma de você se destacar. Ter conhecimento é uma forma de se destacar nesse assunto. Exatamente porque não tem essa transparência, porque as pessoas não são treinadas, não sabem fazer as perguntas.”

Essa situação reforça a noção segundo a qual dar transparência não se limita a disponibilizar informação. Para se ter transparência é fundamental que as informações estejam disponíveis, mas a iniciativa tem alcance reduzido se não vier acompanhada por uma política de informação que traduza essa disponibilidade em maior acesso a informação.

d. Reação do Executivo

A restrição do grau de transparência da execução orçamentária via consulta ao Siafi não se limita aos aspectos técnicos apresentados. Ela remete a implicações políticas que o tema envolve. Sem considerar esses fatores, os resultados ficam incompletos. É possível até

¹²⁴ Entrevista citada.

¹²⁵ Entrevista concedida por correio eletrônico, durante a segunda quinzena de outubro/2001.

¹²⁶ Entrevista concedida em Brasília, em 13/09/2001.

mesmo encaminhar soluções equivocadas como a de que a solução de problemas de linguagem ampliaria a possibilidade de transparência. A remissão à literatura sobre transparência e direito à informação mostra o quanto o assunto depende de decisões políticas e administrativas. Isso implica em incluir o assunto como uma prioridade de governo. Mas também remete a toda sorte de obstáculos que envolvem essa decisão, uma vez que a opção pela transparência leva a expor contradições da política administrativa, o que não é bem visto pelas autoridades públicas. A restrição do campo da transparência administrativa é um tema que se beneficia dos estudos da Ciência Política, que, ao pesquisar as conseqüências das políticas para transparência, tem identificado os pontos que acabam provocando resistências à publicidade por parte de administradores públicos. Dentre as questões, está a tendência do poder em se esconder, tratada dentro da literatura sobre democracia. Essa tendência se apresenta de várias maneiras. Ou pela reação à redistribuição e conseqüente perda do poder ou mesmo como forma de se resguardar do aumento de demanda.

A história do Siafi, desde sua implantação, passando pela ampliação de acesso até mudanças feitas na organização e estruturação dos dados disponíveis, dá uma mostra sobre essas reações do poder aos mecanismos que permitem maior visibilidade de suas ações. Há episódios que ilustram bem, como relatados a seguir.

No primeiro momento de disponibilidade, poucos parlamentares tinham acesso, segundo informações colhidas nas entrevistas: os que se interessaram em conhecer o novo sistema de organização de informações contábeis do governo federal solicitaram senha de acesso e foram atendidos. Depois das primeiras denúncias de irregularidades, no início da década de 90, a primeira reação foi suspender o acesso dos parlamentares, restabelecido no final de 100 dias, depois de pressão parlamentar, encabeçada pelo senador Eduardo Suplicy, para o retorno do acesso.

Outro momento que retrata essa reação à visibilidade foi identificado por ocasião da denúncia de desvio de verbas do Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994. Através de consulta ao Siafi, os parlamentares descobriram que o dinheiro que tinha destinação exclusiva a investimentos na área social foi utilizado para comprar alimentos para o Palácio do Planalto, dentre outros desvios de finalidade. Já não houve mais o corte do acesso. Mas

o Palácio do Planalto deixou de detalhar as compras no Siafi, o que reduz o nível de transparência de suas informações. Nesse caso, o Palácio optou não por eliminar a disponibilidade das informações, mas por reduzir o número de informações disponíveis. Não há nenhuma infração nessa atitude; o Siafi não é instrumento de prestação de contas. A prestação de contas é feita anualmente ao Tribunal de Contas da União. As unidades gestoras que não detalham os gastos não deixam, obrigatoriamente de prestar contas, o que é feito no tempo exigido por lei. O que eles fazem é tornar menos públicos seus atos. “Há órgãos que detalham absolutamente tudo e há órgãos que escondem absolutamente tudo” (Hipólito Menezes)¹²⁷, o que leva a concluir que o nível de transparência é pontual e restrito a determinadas unidades.

e. Mínimo, mas necessário

Contudo, a despeito de todos os focos de opacidade para impedir que o Siafi ofereça um grau maior de transparência da execução orçamentária identificados pelos entrevistados, ele mantém o status de agregar à sua função de ordenador contábil do orçamento a de instrumento auxiliar da fiscalização e controle da execução orçamentária. “Sem o Siafi estaríamos na escuridão absoluta”, é uma das observações apresentadas por Eugênio Greggianin¹²⁸ ocasião da coleta de dados. A reação de parlamentares na defesa do acesso às informações do Siafi é uma prova de que ele é um facilitador do trabalho de fiscalização do orçamento. Aos que se dispõem a acompanhar a execução orçamentária, as informações fornecidas pelo sistema oferecem um grau de transparência que não pode ser ignorado. As restrições técnicas e políticas apontadas por usuários são um complicador no sentido de impedir mais transparência no acompanhamento da aplicação das verbas do orçamento público. Entretanto, as possibilidades que se abrem através do uso do Siafi não permitem o total esvaziamento de sua função como instrumento que cria melhores condições de fiscalização. Um dos motivos dessa orientação para a transparência está na agilidade de disponibilização das informações. “A informatização da contabilidade pública da União trouxe inúmeras vantagens no que tange ao acompanhamento e à fiscalização, permitindo acesso mais amplo aos dados da receita e da despesa” (Eugênio Greggianin).

¹²⁷ Entrevista concedida em Brasília, em 14/09/2001

¹²⁸ entrevista concedida por correio eletrônico, durante a segunda quinzena de outubro

2. Assuntos para conversas futuras

As observações feitas pelos usuários especialistas do Siafi destacaram as possibilidades de uso das informações sobre a execução orçamentária e identificaram a origem de problemas que dificultam o acesso ampliado. Algumas dessas considerações levantam pontos que não tiveram como ser tratados com mais profundidade neste trabalho mas servem como base para novas pesquisas. Em alguns casos eles referem-se a problemas abordados pelos entrevistados e, para encontrar respostas mais precisas, são necessários estudos específicos.

a. Sobre a linguagem

A linguagem do Siafi como característica que aumenta a zona de opacidade da execução orçamentária foi observação recorrente entre os entrevistados¹²⁹. Isso acontece principalmente em relação à linguagem operacional do sistema, pois apenas o conhecimento em contabilidade pública não é necessário para consultar o Siafi; seria necessário, ainda, conhecer a estrutura do sistema e todos os comandos necessários para acionar a informação desejada.

Em função desse problema, coloca-se a necessidade de alteração da linguagem de modo a tornar mais amigável a interface com o Siafi. O ponto de partida passa pela análise das iniciativas que já existem para disseminar o conhecimento sobre o processo orçamentário e as informações do Siafi.

a.1) Uma orientação é a existência de um manual dentro do próprio Siafi e disponível também, ainda que em parte, no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Esse é um ponto que chegou a ser apontado numa das entrevistas. Entretanto, isso mantém o problema inicial: como consultar o manual se não se conhece o programa e o que ele possibilita? Há ainda a alternativa de treinamento. A STN, a Câmara e o Senado mantêm cursos de treinamento para o Siafi, com manuais explicativos do processo orçamentário e do funcionamento do Siafi, incluindo todas as suas funções de consulta. Os manuais são oferecidos a todos os parlamentares e assessores que o solicitam. Os cursos são ministrados periodicamente, de modo a garantir oportunidade a todos os usuários. Mas os números da Consultoria do Orçamento da Câmara mostram que o conhecimento continua concentrado.

A considerar que para vencer as dificuldades do sistema é necessário empenhar um tempo relativamente grande (além das 80 horas de curso, consultas constantes e treinamento diário para manter intimidade com o sistema), significa que é necessário defini-lo como prioridade, o que não acontece, segundo os entrevistados.

“E tem mais: os congressistas, toda vez que se coloca dinheiro dentro do Siafi para poder modernizá-lo, vão lá e retiram um pouco do dinheiro para fazer emendinha, para construir quadras de esporte lá em Minas Gerais. Também tem essa parte: eles não estão muito interessados — muitos congressistas, senão a maioria — nessa transparência.” (Edwiges Cardoso)¹³⁰.

“O Executivo não associa a fiscalização pelo Congresso como sendo um mecanismo democrático, como um gerente. Então, se um deputado fiscaliza, é uma perseguição política. Poderia falar Congresso, mas poderia ser qualquer ramo da sociedade civil.” (Flávio Tonelli)¹³¹.

“Existem poucos fiscalizadores efetivos do orçamento. Por exemplo. Só para você entender: eu não me especializo nisso. E não existe ninguém que se especialize nisso. E não há uma efetiva fiscalização. Isso não seria função de um mandato. Isso poderia ser função de uma entidade, de um órgão, de uma associação para poder examinar isso com mais profundidade. Um mandato, como o meu, não tem nem gente para fazer isso. Nem tempo. Só tenho um assessor, que tem de cuidar de tudo. Nós temos a informação, mas não existe um trabalho em cima desta informação.” (Sérgio Miranda)¹³²

Há que se perguntar se a falta de prioridade antecede o problema técnico ou vice-versa ou, ainda, conjuntamente, numa relação de complementaridade.

a.2) Outra iniciativa que merece ser estudada é a publicação de dados consolidados da execução orçamentária pela Secretaria do Tesouro Nacional, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado em seus sítios na Internet. O Siafi oferece informações pontuais sobre o orçamento. A consolidação das informações e a elaboração de quadros comparativos, por exemplo, dependem do nível de conhecimento do usuário para efetuar cruzamento de dados. As consultorias de Orçamento do Senado e da Câmara dos Deputados e a própria STN disponibilizam relatórios consolidados em meio eletrônico. É uma forma de

¹²⁹ A exceção foi a análise feita por Edwiges Cardoso.

¹³⁰ Entrevista concedida em Brasília, em 13/09/2001.

¹³¹ Entrevista concedida em Brasília, em 12/09/2001.

¹³² Entrevista concedida em Belo Horizonte, em 1º/10/2001

simplificar as informações e torná-las acessíveis a mais pessoas, numa interface mais amigável. Entretanto, isso não deve ser analisado como substituto do Siafi, porque reduz o nível de detalhamento das informações, o que prejudica uma tentativa de análise mais aprofundada. Essa iniciativa só é válida como dado complementar, não como alternativa ao que existe hoje nem mesmo como solução para tornar amigável a interface do Siafi. A possibilidade de alteração da linguagem operacional do sistema é um assunto que deve ser analisado em conjunto com analistas de sistema.

b. A transparência desigual

A diferença de detalhamento de gastos entre as unidades gestoras é outro ponto, apontado nas entrevistas, que restringe a potencialidade de transparência do Siafi. Merece uma pesquisa para saber quantos e quais são as unidades que assumem uma postura mais transparente. Essa pesquisa poderá oferecer informações para uma análise quantitativa da diferença dos níveis de transparência dentro do próprio governo.

c. Orçamento e *accountability*

A importância da transparência das informações referentes ao processo orçamentário é fato dado. Mas não é suficiente para relacionar esse tipo de transparência à possibilidade de exercício de *accountability* política. Primeiro é necessário considerar que, isoladamente, as informações do Siafi permitem especificamente o controle do processo orçamentário — é possível acompanhar a saída do dinheiro, identificar as prioridades de governo através do índice de execução de rubricas, perceber movimentações políticas, dentre outras possibilidades de uso. Para identificar as prioridades políticas do governo é necessário buscar outras informações, a maioria presentes no PPA e na LDO. Assim, é possível completar um ciclo para, através da compreensão do processo orçamentário, identificar orientações de políticas públicas e áreas prioritárias de atuação do governo. Todavia, ainda não permite verificar os resultados das políticas implementadas, pois são necessárias outras fontes de informação além das orçamentárias. São necessários estudos estatísticos e qualitativos sobre o impacto da implementação dessas políticas e sobre a realidade social sobre a qual as políticas de investimento intervêm. Outro aspecto que deve ser considerado

é a ligação do acesso à informação governamental a iniciativas para coibir abusos com o dinheiro público e cobrar os resultados das políticas de investimentos.

* * * * *

A transparência administrativa persegue, desde as primeiras experiências de democracia, a discussão em torno da formação de um espaço público. Entretanto, o desenvolvimento do assunto nas práticas administrativas é relativamente novo, principalmente no caso da formação do Estado brasileiro, onde os longos períodos de autoritarismo dificultaram o desenvolvimento da cultura de transparência e de fiscalização do poder. Essa característica autoritária reforçou a estrutura segundo a qual o poder de decisão deve ficar a cargo de técnicos especializados nos assuntos pertinentes à administração. Tal realidade torna-se clara ao se acompanhar o histórico do processo orçamentário nos vários momentos históricos do Estado brasileiro, pois o que prevaleceu foi a concentração do processo de definição e elaboração dos planos orçamentários nas instâncias de poder do Executivo. A margem de participação do Legislativo sempre foi mínima; em determinados períodos políticos, nenhuma. Ao longo da história, pelo fato de as informações relativas ao orçamento público serem tratadas como sendo de competência exclusiva do Executivo, o assunto passou ao largo da história do Legislativo que, sem poder de intervenção, não dominava um assunto que, por desvio, não lhe dizia respeito. Outro fator: o despreparo do Legislativo se refletiu na ausência de técnicos em seu quadro de funcional. Em 1970, havia um único economista para assessorar o Congresso nas questões orçamentárias. Nos anos 90, houve um melhor aparelhamento da casa nesse sentido, o que representa um indício da percepção da importância de descentralizar as informações sobre o tema. Contudo, ainda se encontra distante da ideal, a comparar com outras realidades. A Constituição de 1988 ofereceu as condições legais para que a definição do orçamento se tornasse mais participativa. A mesma Constituição que incluiu, entre os direitos fundamentais, o acesso a informação, de modo a impedir abusos do poder central. Mas a pesquisa realizada neste trabalho identificou que a transparência é uma realidade que ainda precisa ser construída de modo a ser um pouco mais que discurso de lei.

Summary

This work has studied the connection between access to governmental information and democracy, analysing the perception that the user of federal government's Siafi (in portugese means Integrated System of Financial Administration) have of Federal Budget's transparency based into information available by this system. This analysis allowed to identify the relationship between the transparency and the possibility of control of parliamentarian above budget execution. The discussion of need of access to governmental information was made based on principle of publicity like requirement to formation of democratic systems and strengthening of public sphere. The need of publicity of public think refer itself to governmental transparency and opacity's notions, terms that have not yet consolidated itself, but have stimulated discussion that may be a lot enriched to Informtion Science. The interviews made in this case have proved that the notions of transparency and opacity relationed on a set of complementary because they both present themselves into gradual plan, like reflex of dispute between the visible power and invisible power. The interviewed identify both this notion in to process of budget execution. The result release that technical and politicians directions obstruct the full use of potential of transparency that Siafi may offer to budget execution.

Key-words:

Democracy — governmental information — public sphere — *accountability* — information rights — transparency — opacity — Federal Budget — Siafi.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ARAÚJO, Eliany A. de. **A construção social da informação**: Práticas informacionais no contexto de organizações não-governamentais / ONGs brasileiras. Universidade de Brasília. Brasília, 1998 (Tese-doutorado)

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 5. ed., Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1991.

BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial**: uma tentativa de previsão social. São Paulo : Cultrix, 1977.

BEMFICA, Juliana do Couto. **Política, informação e democracia**: o programa de democratização de informação da PBH. 1995. Disponível em <www.pbh.gov.br/prodabel/cde>. Acesso em set./2001.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 4. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1989.

_____. **Estado, governo e sociedade** : para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1990.

_____. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro : Campus, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília : DF, 1988.

_____. Lei nº 8.159 de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em dez./2000.

_____. Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em nov./2001.

_____. Decreto nº 2.942, de 18 de janeiro de 1999. Regulamenta os art. 7º, 11 e 16 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em nov./2001.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em jan./2001.

_____, Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual do Siafi**. Brasília. Disponível em <www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em setembro de 2000.

BUFREM, Leilah Santiago. **Linhas e tendências metodológicas na produção acadêmica discente do mestrado em Ciência da Informação no Ibict/UFRJ**. Curitiba, 1996 (Tese para concurso de professora titular de Métodos e Técnicas de Pesquisa, departamento de Biblioteconomia, setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná).

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, São Paulo, n. 24, ano 2, p. 30-50, fev./abr, 1990.

CARDOSO, Ana Maria P. Pós-modernidade e informação: conceitos complementares? **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v.1, n. 1, p. 63-79, jan./jun., 1996.

CEPIK, Marco. Direito à Informação: Situação legal e desafios. **IP — Informática Pública**. Belo Horizonte, n. 2, ano 2, maio 2000.

CHEIBUB, José Antônio, PRZEWORSKI, Adam. Democracia, eleições e responsabilidade política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997 (versão digital). Disponibilidade em <www.scielo.com>. Acesso em setembro de 2000.

CRISTOVAO, H. T., BRAGA, G. Ciência e sociologia do conhecimento científico: a intermaticidade plural. **Transinformação**, Campinas, v. 9, n. 3, p. 33-45, set./dez.,1997.

CRUZ, T. e outros. **Informação, ciência e consciência**. Belo Horizonte, jun. 2000 (Trabalho final apresentado na disciplina Fundamentos Teóricos em CI, do Programa de Pós Graduação em Ciência da Informação da UFMG).

DAHL, Robert A. **La democracia y sus criticos**. 2. ed. Barcelona : Paidós, 1993.

_____. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro : Zahar, 1996.

DANTAS, Marcos. **A lógica do capital informação**. Rio de Janeiro : Contraponto, 1996.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo : Ática, 1981.

FREIRE, I. M., ARAÚJO, V. M. R. H. de. A responsabilidade da ciência da informação. **Transinformação**, Campinas, v. 11, n.1, p. 7-15, jan./abr., 1999.

GUEDES, Olga, PAULA, Silas. Sociedade da Informação: o futuro (im)perfeito. **Revista Fronteiras — Estudos Midiáticos**. São Leopoldo, v.1, n. 1, p. 131-144, dez. 1999.

GRAU, Nuria Cunill. **Nudos críticos de la accountability societal**: extrayendo lecciones de su institucionalización em la América Latina. Preparado para Workshop sobre *Accountability Societal*, na Universidade Torcuato di Tella, Buenos Aires, 2000 (versão preliminar).

GREGGIANIN, Eugênio, SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Processo legislativo e orçamentário**: algumas comparações entre EUA x Brasil. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOFF). Brasília, s.d. (minuta).

_____. **Manual do Siafi**: principais transações. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOFF). Brasília, 1999 (versão preliminar).

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. O conceito de poder de Hannah Arendt. In: FREITAG, B., ROUANET, S. P. (Orgs.). **Habermas**, 3.ed., São Paulo: Ática, 1993.

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. vol 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 26, p. 100-113, 1990.

INGWERSEN, Peter. Conceptions on Information Science. **International Conference on Conception of Library and Information Science**: historical, empirical and theoretical perspectives. Tampère, Finland, University of Tampère, 1991.

JARDIM, José Maria. Informação e Estado democrático. **Informação, Estado & Sociedade**, Prefeitura Municipal de Curitiba, Instituto Municipal de Administração Pública e Escola de Administração Pública Cidade de Curitiba, 1997, p. 45-69.

_____. Transparência e opacidade do Estado no Brasil: **usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999 (tese doutorado).

JAPIASSU, Hilton. **O mito da neutralidade científica**. Rio de Janeiro : Imago, 1981.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed., São Paulo : Atlas, 1991.

MALMEGRIN, Maria L., Gestão da informação nas organizações públicas. **Informação, Estado & Sociedade**, Prefeitura Municipal de Curitiba, Instituto Municipal de Administração Pública e Escola de Administração Pública Cidade de Curitiba, p. 81-98, 1997.

MORAIS, Reginaldo Carmelo Corrêa. Informação na cidade: caso de política. **Educação e Sociedade**, São Paulo, n. 44, abr. 1993, p. 64-82.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998 (original 1997).

_____. **Further thoughts on horizontal accountability**. Preparado para workshop em "Political institutions: account and democratic governance in Latin America". University of Notre Dame, Kellogg Institut, 2000.

POWEL, Ronald R. **Basic research methods of librarians**. Norwood : Ablex, 1985.

RIOS, Gilvando S.L., DUARTE, Emeide N., MELO, Denise. Informação para mudança social. **Informação & Sociedade**. João Pessoa, v. 9, n. 1, 1990, p. 178-198.

SALDANHA, Vanderley Bezerra. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**. Manual. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 1998.

SOUZA SANTOS, Boaventura. **A crítica da razão indolente** contra o desperdício da experiência — Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 2. ed., São Paulo : Cortez, 2000.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo : Nobel, 1987.

_____. **Técnica, espaço e tempo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *accountability*. In: SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc F. (eds). **The Self-restraining state: power and accountability** in new democracies. Boulders: Lynne Rienner, 1999, p. 13-28.

SCHUMPETER, Joseph. Mais uma teoria de democracia. In: _____ **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro : Fundo de Cultura, 1961, p. 327-343.

SELLTIZ, Claire e outros. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo : EPU, 1974.

SMULOVITZ, Catalina, PERUZZOTTI, Enrique. **Societal accountability**: the other side of control. Preparado para Workshop sobre *Accountability Societal*, na Universidade Torcuato di Tella, Buenos Aires, 2000.

SUCUPIRA, João Antônio S. L. Informação para gestão do Estado democrático. **Informação, Estado & Sociedade**, Prefeitura Municipal de Curitiba, Instituto Municipal de Administração Pública e Escola de Administração Pública Cidade de Curitiba, 1997, p.71-79.

TELLES, V. da S. **Direitos sociais: afinal, do que se trata?**, Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

VIRILIO, Paul. Entrevista à **República**, São Paulo, v. 4, n. 44, p. 94-101 e 105. Jun. 2000.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro : Zahar, 1971, p. 15-28.

WEBSTER, Frank. **Theories of the information society**. London, New York : Routledge, 1995.

WERSIG, Gernot. Information science: the study of postmodern knowledge usage. **Information Processing & Management**. Oxford, v. 29, n. 2, 1993, p. 229-239.

WILSON, Ian. Information, knowledge, and the role of archives. **The Canadian Journal of Information and Library Science**. Vol. 25, n. 1, Faculty of Information Studies , Toronto, abr./2000.

Anexo 1

Legislação de acesso à informação oficial

- Lei 8.159, de 08/01/1991 (dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências)
- Decreto 2.134, de 24/01/1997 (regulamenta o artigo 23 da lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências)
- Decreto 2.942, de 18/01/1999 (regulamenta os artigos 7º, 11 e 16 da lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências)

LEI Nº 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991

Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA , faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art 1º É dever do Poder Público a gestão documental e a de proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Art 2º Consideram-se arquivos, para os fins desta lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.

Art 3º Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Art 4º Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Art 5º A Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma desta lei.

Art 6º Fica resguardado o direito de indenização pelo dano material ou moral decorrente da violação do sigilo, sem prejuízo das ações penal, civil e administrativa.

CAPÍTULO II

Dos Arquivos Públicos

Art 7º Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias.

§ 1º São também públicos os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por instituições de caráter público, por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos no exercício de suas atividades.

§ 2º A cessação de atividades de instituições públicas e de caráter público implica o recolhimento de sua documentação à instituição arquivística pública ou a sua transferência à instituição sucessora.

Art 8º Os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes.

§ 1º Consideram-se documentos correntes aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam de consultas freqüentes.

§ 2º Consideram-se documentos intermediários aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

§ 3º Consideram-se permanentes os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados.

Art 9º A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência.

Art 10º Os documentos de valor permanente são inalienáveis e imprescritíveis.

CAPÍTULO III

Dos Arquivos Privados

Art. 11. Consideram-se arquivos privados os conjuntos de documentos produzidos ou recebidos por pessoas físicas ou jurídicas, em decorrência de suas atividades.

Art 12. Os arquivos privados podem ser identificados pelo Poder Público como de interesse público e social, desde que sejam considerados como conjuntos de fontes relevantes para a história e desenvolvimento científico nacional.

Art 13. Os arquivos privados identificados como de interesse público e social não poderão ser alienados com dispersão ou perda da unidade documental, nem transferidos para o exterior.

Parágrafo único. Na alienação desses arquivos o Poder Público exercerá preferência na aquisição.

Art 14. O acesso aos documentos de arquivos privados identificados como de interesse público e social poderá ser franqueado mediante autorização de seu proprietário ou possuidor.

Art 15. Os arquivos privados identificados como de interesse público e social poderão ser depositados a título revogável, ou doados a instituições arquivísticas públicas.

Art 16. Os registros civis de arquivos de entidades religiosas produzidos anteriormente à vigência do Código Civil ficam identificados como de interesse público e social.

CAPÍTULO IV

Da Organização e Administração de Instituições Arquivísticas Públicas

Art 17. A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

§ 1º São Arquivos Federais o Arquivo Nacional, os do Poder Executivo, e os arquivos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. São considerados, também, do Poder Executivo os arquivos do Ministério da Marinha, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Exército e do Ministério da Aeronáutica.

§ 2º São Arquivos Estaduais os arquivos do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 3º São Arquivos do Distrito Federal o arquivo do Poder Executivo, o Arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 4º São Arquivos Municipais o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo.

§ 5º Os arquivos públicos dos Territórios são organizados de acordo com sua estrutura político-jurídica.

Art 18. Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos.

Parágrafo único. Para o pleno exercício de suas funções, o Arquivo Nacional poderá criar unidades regionais.

Art 19. Competem aos arquivos do Poder Legislativo Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Legislativo Federal no exercício das suas funções, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.

Art 20. Competem aos arquivos do Poder Judiciário Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Judiciário Federal no exercício de suas funções, tramitados em juízo e oriundos de cartórios e secretarias, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.

Art 21. Legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e nesta lei.

CAPÍTULO V

Do Acesso e do Sigilo dos Documentos Públicos

Art 22. É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos.

Art 23. Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.

§ 1º Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos.

§ 2º O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período.

§ 3º O acesso aos documentos sigilosos referente à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da sua data de produção.

Art 24. Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte.

Parágrafo único. Nenhuma norma de organização administrativa será interpretada de modo a, por qualquer forma, restringir o disposto neste artigo.

Disposições Finais

Art 25. Ficarà sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social.

Art 26. Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (Sinar).

§ 1º O Conselho Nacional de Arquivos será presidido pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional e integrado por representantes de instituições arquivísticas e acadêmicas, públicas e privadas.

§ 2º A estrutura e funcionamento do conselho criado neste artigo serão estabelecidos em regulamento.

Art 27. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art 28. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 8 de janeiro de 1991; 170º da Independência e 103º da República.

FERNANDO COLLOR

Jarbas Passarinho

LEI Nº 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991

Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

Retificação

Na página 455, segunda coluna, no art. 17, onde se lê:

§ 1º São Arquivos Federais o Arquivo Nacional, os do Poder Executivo ...

§ 2º São Arquivos Estaduais os arquivos do Poder Executivo , ...

Leia-se:

1º São Arquivos Federais o Arquivo Nacional do Poder Executivo, ...

2º São Arquivos Estaduais os arquivos do Poder Executivo...

DECRETO Nº 2.134, DE 24 DE JANEIRO DE 1997

Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Das Disposições Gerais

Art 1º Este Decreto regula a classificação, a reprodução e o acesso aos documentos públicos de natureza sigilosa, apresentados em qualquer suporte, que digam respeito à segurança da sociedade e do Estado e à intimidade do indivíduo.

Art 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - acesso: possibilidade de consulta aos documentos de arquivo;

II - classificação: atribuição de grau de sigilo a documentos;

III - credencial de segurança: certificado concedido por autoridade competente, que habilita uma pessoa a ter acesso a documento sigiloso;

IV - custódia: responsabilidade pela guarda de documentos;

V - desclassificação: atividade pela qual a autoridade responsável pela classificação dos documentos sigilosos os torna ostensivos e acessíveis à consulta pública;

VI - documento ostensivo: documento cujo acesso é irrestrito;

VII - documento sigiloso: documento que contém assunto classificado como sigiloso e que, portanto, requer medidas especiais de acesso;

VIII - grau de sigilo: gradação atribuída à classificação de um documento sigiloso, de acordo com a natureza de seu conteúdo e tendo em vista a conveniência de limitar sua divulgação às pessoas que têm necessidade de conhecê-lo;

IX - reclassificação: atividade pela qual a autoridade responsável pela classificação dos documentos altera a sua classificação.

CAPÍTULO II

Do Acesso

Art. 3º É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos, observado o disposto neste Decreto e no art. 22 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Art. 4º Qualquer documento classificado como sigiloso, na forma do art. 15 deste Decreto, recolhido a instituição arquivística pública, que em algum momento tenha sido objeto de consulta pública, não poderá sofrer restrição de acesso.

Art. 5º Os órgãos públicos e as instituições de caráter público, custodiadores de documentos sigilosos, deverão constituir Comissões Permanentes de Acesso, para o cumprimento deste Decreto, podendo ser criadas subcomissões.

Art. 6º As Comissões Permanentes de Acesso deverão analisar, periodicamente, os documentos sigilosos sob custódia, submetendo-os à autoridade responsável pela

classificação, a qual, no prazo regulamentar, efetuará, se for o caso, sua desclassificação.

Parágrafo único. A relação dos documentos desclassificados, contendo nome e sigla do órgão ou da instituição, tipo, número e data do documento, grau de sigilo original, destinatário e assunto, deverá ser encaminhada, semestralmente, pelas Comissões Permanentes de Acesso, para publicação no Diário Oficial da União, do Distrito Federal, dos Estados ou dos Municípios, conforme o caso.

Art. 7º Findo o prazo estabelecido no art. 29 deste Decreto, as Comissões Permanentes de Acesso deverão liberar os documentos referidos nesse dispositivo.

Art. 8º Serão liberados à consulta pública os documentos que contenham informações pessoais, desde que previamente autorizada pelo titular ou por seus herdeiros.

Art. 9º As Comissões Permanentes de Acesso poderão autorizar o acesso a documentos públicos de natureza sigilosa a pessoas devidamente credenciadas, mediante apresentação, por escrito, dos objetivos da pesquisa.

Art. 10. O acesso aos documentos sigilosos, originários de outros órgãos ou instituições, inclusive privadas, custodiados para fins de instrução de procedimento, processo administrativo ou judicial, somente poderá ser autorizado pelo agente do respectivo órgão ou instituição de origem.

Art 11. O acesso a qualquer assunto sigiloso, resultante de acordos ou contratos com países estrangeiros, atenderá às normas e recomendações de sigilo constantes desses instrumentos.

Art. 12. A eventual negativa de autorização de acesso deverá ser justificada por escrito.

Art 13. Todos têm direito de acessar, mediante requerimento protocolado na instituição pública custodiadora, documentos e informações a seu respeito, existentes em arquivos ou bancos de dados públicos.

Art. 14. O atendimento à consulta a documentos sigilosos ou a informações pessoais existentes nos arquivos ou em bancos de dados será dado no prazo da lei, a partir da data de entrada do requerimento no protocolo.

CAPÍTULO III

Do Sigilo e da Segurança da Sociedade e do Estado

Art. 15. Os documentos públicos sigilosos classificam-se em quatro categorias:

I - ultra-secretos: os que requeiram excepcionais medidas de segurança e cujo teor só deva ser do conhecimento de agentes públicos ligados ao seu estudo e manuseio;

II - secretos: os que requeiram rigorosas medidas de segurança e cujo teor ou característica possam ser do conhecimento de agentes públicos que, embora sem ligação íntima com seu estudo ou manuseio, sejam autorizados a deles tomarem conhecimento em razão de sua responsabilidade funcional;

III - confidenciais: aqueles cujo conhecimento e divulgação possam ser prejudiciais ao interesse do País;

IV - reservados: aqueles que não devam, imediatamente, ser do conhecimento do público em geral.

Art. 16. São documentos passíveis de classificação como ultra-secretos aqueles referentes à soberania e integridade territorial nacionais, planos de guerra e relações internacionais do País, cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.

Parágrafo único. A classificação de documento na categoria ultra-secreta somente poderá ser feita pelos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federais.

Art 17. São documentos passíveis de classificação como secretos aqueles referentes a planos ou detalhes de operações militares, a informações que indiquem instalações estratégicas e aos assuntos diplomáticos que requeiram rigorosas medidas de segurança, cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.

Parágrafo único. A classificação de documento na categoria secreta somente poderá ser feita pelas autoridades indicadas no parágrafo único do art. 16 deste Decreto, por governadores e ministros de Estado, ou, ainda, por quem haja recebido delegação.

Art. 18. São documentos passíveis de classificação como confidenciais aqueles em que o sigilo deva ser mantido por interesse do governo e das partes e cuja divulgação prévia possa vir a frustrar seus objetivos ou ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.

Parágrafo único. A classificação de documento na categoria confidencial somente poderá ser feita pelas autoridades indicadas no parágrafo único do art. 17 deste Decreto, pelos titulares dos órgãos da Administração Pública Federal, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, ou, ainda, por quem haja recebido delegação para esse fim.

Art. 19. São documentos passíveis de classificação como reservados aqueles cuja divulgação, quando ainda em trâmite, comprometa as operações ou objetivos neles previstos.

Parágrafo único. A classificação de documento na categoria reservada somente poderá ser feita pelas autoridades indicadas no parágrafo único do art. 18 deste Decreto e pelos agentes públicos formalmente encarregados da execução de projetos, planos e programas.

Art. 20. Os prazos de classificação dos documentos a que se refere este Decreto vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultra-secretos, máximo de trinta anos;

II - secretos, máximo de vinte anos;

III - confidenciais, máximo de dez anos;

IV - reservados, máximo de cinco anos.

Art. 21. Os documentos sigilosos, de valor probatório, informativo e histórico, de guarda permanente, de acordo com o art. 25 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, não podem ser destruídos.

Art. 22. Poderá a autoridade responsável pela classificação dos documentos, ou a autoridade mais elevada, findo o motivo de sua classificação ou alteração de sua natureza, e considerando o interesse para a pesquisa e para a administração, alterá-la ou cancelá-la, tornando-os ostensivos.

Art. 23. Poderá a autoridade responsável pela classificação dos documentos, considerando o interesse da segurança da sociedade e do Estado, renová-la por uma única vez, por igual período.

Parágrafo único. Poderá a autoridade superior à que classificou o documento alterar o grau de sigilo dos documentos em trâmite.

Art. 24. Os documentos sigilosos serão guardados em condições especiais de segurança.

Art. 25. Os procedimentos relativos à emissão de credencial de segurança serão objeto de disposições internas de cada órgão ou instituição de caráter público.

Art. 26. Os agentes públicos encarregados da custódia de documentos sigilosos deverão passar, devidamente conferidos, a seus substitutos todos os documentos sob sua responsabilidade.

Art. 27. Os documentos sigilosos, de guarda permanente, objeto de desclassificação, deverão ser encaminhados à instituição arquivística pública, na sua esfera de competência, ou ao arquivo permanente do órgão, para fins de organização, preservação e acesso.

CAPÍTULO IV

Da Intimidade

Art. 28. Excetua-se do acesso público irrestrito os documentos cuja divulgação comprometa a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, e aqueles integrantes de processos judiciais que tenham tramitado em segredo de justiça.

Art. 29. Serão restritos pelo prazo de cem anos, a partir da data de sua produção, os documentos a que se refere o art. 28 deste Decreto.

Parágrafo único. Excepcionalmente, desde que observadas as disposições constantes do art. 9º, poderá ser autorizado o acesso aos documentos referidos no art. 28 deste Decreto.

CAPÍTULO V

Da Reprodução

Art. 30. A instituição pública custodiadora de documentos sigilosos fornecerá, quando solicitada pelo usuário, reprodução total ou parcial dos documentos, observadas as restrições legais e as estabelecidas pelas Comissões Permanentes de Acesso.

§ 1º Todas as cópias decorrentes de reprodução serão autenticadas pelo Presidente da Comissão Permanente de Acesso respectiva.

§ 2º Os documentos que contenham informações que comprometam a vida privada, a honra e a imagem de terceiros poderão ser reproduzidos parcial ou totalmente, observado o disposto no art. 8º deste Decreto.

Art. 31. Serão fornecidas certidões dos documentos que não puderem ser copiados devido a seu estado de conservação, desde que necessárias para fazer prova em juízo.

CAPÍTULO VI

Das Disposições Finais

Art. 32. Os agentes públicos responsáveis pela custódia de documentos sigilosos estão sujeitos às regras referentes ao sigilo profissional e ao seu código específico de ética.

Art. 33. Os órgãos públicos e as instituições de caráter público custodiadores de documentos sigilosos terão prazo máximo de sessenta dias para constituir e instalar sua Comissão Permanente de Acesso, a partir da data de publicação deste Decreto.

Art. 34. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 35. Ficam revogados os Decretos nºs 79.099, de 6 de janeiro de 1977 e 99.347, de 26 de junho de 1990.

Brasília, 24 de janeiro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Nelson A. Jobim

DECRETO Nº 2.942, DE 18 DE JANEIRO DE 1999.

Regulamenta os arts. 7º, 11 e 16 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição;

DECRETA:

Art 1º Os arts. 7º e 11 a 16 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre arquivos públicos e privados, ficam regulamentados, na forma a seguir.

Art 2º São arquivos públicos os conjuntos de documentos:

I - produzidos e recebidos por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias;

II - produzidos e recebidos por agentes do Poder Público, no exercício de seu cargo e/ou função;

III - produzidos e recebidos por pessoas físicas e jurídicas que, embora se submetam a regime jurídico de direito privado, desenvolvam atividades públicas, por força de lei;

IV - produzidos e recebidos pelas empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações privadas instituídas por entes políticos territoriais e concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

Art 3º Às pessoas físicas e jurídicas mencionadas no artigo anterior compete a responsabilidade pela preservação adequada dos documentos produzidos e recebidos no exercício de atividades públicas.

Art 4º Os documentos públicos de valor permanente, que integram o acervo arquivístico das empresas em processo de desestatização, parcial ou total, serão recolhidos a instituições arquivísticas públicas, na sua esfera de competência, por serem inalienáveis e imprescritíveis.

§ 1º O recolhimento de que trata este artigo constituirá cláusula específica de edital nos processos de desestatização.

§ 2º Para efeito do disposto neste artigo, as empresas desestatizadas, as concessionárias ou as permissionárias providenciarão, em conformidade com as normas arquivísticas emanadas do Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ, a identificação, classificação e avaliação do acervo arquivístico.

§ 3º Os documentos de valor permanente poderão ficar sob a guarda das empresas mencionadas no parágrafo anterior, enquanto necessários ao desempenho de suas atividades.

Art 5º Os arquivos privados de pessoas físicas ou jurídicas que contenham documentos relevantes para a história, a cultura e o desenvolvimento nacional podem ser declarados de interesse público e social.

Parágrafo único. A declaração de interesse público e social de que trata este artigo não implica a transferência do respectivo acervo para guarda em instituição arquivística pública, nem exclui a responsabilidade por parte de seus detentores pela guarda e a preservação do acervo.

Art 6º Compete ao CONARQ, nos termos do art. 2º, inciso IX, do Decreto nº 1.173, de 29 de junho de 1994, declarar o interesse público e social de arquivos privados, por iniciativa própria, por solicitação do proprietário ou detentor do arquivo, ou por indicação de qualquer cidadão ou instituição.

§ 1º O ato declaratório será antecedido de avaliação técnica procedida por comissão especialmente constituída pelo CONARQ.

§ 2º O ato referido no parágrafo anterior será homologado pelo Presidente do CONARQ.

§ 3º Da decisão homologatória caberá recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de trinta dias, contados de sua ciência.

Art 7º O proprietário ou detentor de arquivo privado declarado de interesse público e social deverá comunicar previamente ao CONARQ a transferência do local de guarda do arquivo ou de quaisquer de seus documentos, dentro do território nacional.

Art 8º A alienação de arquivos privados declarados de interesse público e social deve ser precedida de notificação à União, titular do direito de preferência, para que manifeste, no prazo máximo de sessenta dias, interesse na aquisição, na forma do parágrafo único do artigo 13 da Lei nº 8.159, de 1991.

Art 9º Os proprietários ou detentores de arquivos privados declarados de interesse público e social devem manter preservados os acervos sob sua custódia, ficando sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente.

Art 10. Os proprietários ou detentores de arquivos privados declarados de interesse público e social poderão firmar convênios, ajustes e acordos com o CONARQ ou com outras instituições, objetivando o apoio para o desenvolvimento de atividades relacionadas à organização, preservação e divulgação do acervo.

Art 11. A perda acidental, total ou parcial, de arquivos privados declarados de interesse público e social ou de quaisquer de seus documentos deverá ser comunicada ao CONARQ, por seus proprietários ou detentores.

Art 12. O CONARQ baixará instruções complementares à execução deste Decreto.

Art 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de janeiro de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Renan Calheiros

Anexo 2

Lei 4.320, de 17/03/1964

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal

LEI N. 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acôrdo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra *b*, da Constituição Federal.

TÍTULO I

Da Lei de Orçamento

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

- I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Govêrno;
- II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº. 1;
- III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
- IV - Quadro das dotações por órgãos do Govêrno e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

- I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos ns. 6 a 9;
- III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Govêrno, em têrmos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá tôdas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. (Vetado).

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as despesas próprias dos órgãos do Govêrno e da administração centralizada, ou que, por intermédio dêles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Art. 6º Tôdas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

§ 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

§ 2º (Vetado).

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância. (Vetado);

II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

§ 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.

Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Govêno ou unidade administrativa, a que se refere o artigo 2º, § 1º, incisos III e IV obedecerá à forma do Anexo n. 2.

§ 1º Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, § 4º, e 13, serão identificados por números de códigos decimal, na forma dos Anexos ns. 3 e 4.

§ 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa, conforme estabelece o Anexo n. 5.

§ 3º O código geral estabelecido nesta lei não prejudicará a adoção de códigos locais.

CAPÍTULO II

Da Receita

Art. 9º (Vetado).

Art. 10. (Vetado).

Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º São Receitas Correntes as receitas tributária, patrimonial, industrial e diversas e, ainda as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superavit do Orçamento Corrente.

§ 3º O superavit do Orçamento Corrente resultante do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes, apurado na demonstração a que se refere o Anexo n. 1, não constituirá item da receita orçamentária.

§ 4º A classificação da receita por fontes obedecerá ao seguinte esquema:

RECEITAS CORRENTES

Receita Tributária

Impostos.

Taxas.
Contribuições de Melhoria.

Receita Patrimonial

Receitas Imobiliárias.
Receitas de Valores Mobiliários.
Participações e Dividendos.
Outras Receitas Patrimoniais.

Receita Industrial

Receita de Serviços Industriais.
Outras Receitas Industriais.

Transferências Correntes

Receitas Diversas

Multas.
Cobrança da Dívida Ativa.
Outras Receitas Diversas.

RECEITAS DE CAPITAL

Operações de Crédito.
Alienação de Bens Móveis e Imóveis.
Amortização de Empréstimos Concedidos.
Transferências de Capital.
Outras Receitas de Capital.

CAPÍTULO III

Da Despesa

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio.
Transferências Correntes.

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos.
Inversões Financeiras.
Transferências de Capital.

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;

II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

§ 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Pessoa Civil.

Pessoal Militar.

Material de Consumo.

Serviços de Terceiros.

Encargos

Diversos.

Transferências Correntes

Subvenções Sociais.

Subvenções Econômicas.

Inativos.

Pensionistas.

Salário Família e Abono Familiar.
Juros da Dívida Pública.
Contribuições de Previdência Social.
Diversas Transferências Correntes.

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Obras Públicas.
Serviços em Regime de Programação Especial.
Equipamentos e Instalações.
Material Permanente.
Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas.

Inversões Financeiras

Aquisição de Imóveis.
Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras.
Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento.
Constituição de Fundos Rotativos.
Concessão de Empréstimos.
Diversas Inversões Financeiras.

Transferências de Capital

Amortização da Dívida Pública.
Auxílios para Obras Públicas.
Auxílios para Equipamentos e Instalações.
Auxílios para Inversões Financeiras.
Outras Contribuições.
Art. 14. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços (Vetado) a que serão consignadas dotações próprias.
Parágrafo único. Em casos excepcionais, serão consignadas dotações a unidades administrativas subordinadas ao mesmo órgão.
Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á (Vetado) por elementos.
1º Vetado.
2º Para efeito de classificação da despesa, considera-se material permanente o de duração superior a dois anos.

SEÇÃO I

Das Despesas Correntes

SUBSEÇÃO ÚNICA

Das Transferências Correntes

I) Das Subvenções Sociais

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a êsses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

II) Das Subvenções Econômicas

Art. 18. A cobertura dos deficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;

b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

SEÇÃO II

Das Despesas de Capital

SUBSEÇÃO PRIMEIRA

Dos Investimentos

Art. 20. Os investimentos serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações.

Parágrafo único. Os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeadas por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital.

SUBSEÇÃO SEGUNDA

Das Transferências de Capital

Art. 21. A Lei de Orçamento não consignará auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às transferências de capital à conta de fundos especiais ou dotações sob regime excepcional de aplicação.

TÍTULO II

Da Proposta Orcamentária

CAPÍTULO I

Conteúdo e Forma da Proposta Orcamentária

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:

I - Mensagem, que conterà: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II - Projeto de Lei de Orçamento;

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e

f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

CAPÍTULO II

Da Elaboração da Proposta Orçamentária

SEÇÃO PRIMEIRA

Das Previsões Plurienais

Art. 23. As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio.

Parágrafo único. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital será anualmente reajustado acrescentando-se-lhe as previsões de mais um ano, de modo a assegurar a projeção contínua dos períodos.

Art. 24. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital abrangerá:

I - as despesas e, como couber, também as receitas previstas em planos especiais aprovados em lei e destinados a atender a regiões ou a setores da administração ou da economia;

II - as despesas à conta de fundos especiais e, como couber, as receitas que os constituam;

III - em anexos, as despesas de capital das entidades referidas no Título X desta lei, com indicação das respectivas receitas, para as quais forem previstas transferências de capital.

Art. 25. Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital sempre que possível serão correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Parágrafo único. Consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa.

Art. 26. A proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

SEÇÃO SEGUNDA

Das Previsões Anuais

Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômica-financeira, o programa anual de trabalho do Governo e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa.

Art. 28 As propostas parciais das unidades administrativas, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas de:

I - tabelas explicativas da despesa, sob a forma estabelecida no artigo 22, inciso III, letras *d*, *e* e *f*;

II - justificativa pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina.

Art. 29. Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, para servirem de base a estimativa da receita, na proposta orçamentária.

Parágrafo único. Quando houver órgão central de orçamento, essas demonstrações serão remetidas mensalmente.

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

Art. 31. As propostas orçamentárias parciais serão revistas e coordenadas na proposta geral, considerando-se a receita estimada e as novas circunstâncias.

TÍTULO III

Da elaboração da Lei de Orçamento

Art. 32. Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

TÍTULO IV

Do Exercício Financeiro

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

- I - as receitas nele arrecadadas;
- II - as despesas nele legalmente empenhadas.

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurianual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Art. 38. Reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício, quando a anulação ocorrer após o encerramento deste considerar-se-á receita do ano em que se efetivar.

Art. 39. As importâncias relativas a tributo, multas e créditos da Fazenda Pública, lançados mas não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem, constituem Dívida Ativa a partir da data de sua inscrição.

Parágrafo único. As importâncias dos tributos e demais rendas não sujeitas a lançamentos ou não lançadas, serão escrituradas como receita do exercício em que forem arrecadas nas respectivas rubricas orçamentárias, desde que até o ato do recebimento não tenham sido inscritas como Dívida Ativa.

TÍTULO V

Dos Créditos Adicionais

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. Vetado.

1º Vetado.

I - Vetado.

II - Vetado.

III - Vetado.

IV - Vetado.

§ 2º Vetado.

§ 3º Vetado.

§ 4º Vetado.

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que dêles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde fôr possível.

TÍTULO VI

Da Execução do Orçamento

CAPÍTULO I

Da Programação da Despesa

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

- a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária.

CAPÍTULO II

Da Receita

Art. 51. Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvados a tarifa aduaneira e o impôsto lançado por motivo de guerra.

Art. 52. São objeto de lançamento os impostos diretos e quaisquer outras rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato.

Art. 53. O lançamento da receita, o ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta.

Art. 54. Não será admitida a compensação da observação de recolher rendas ou receitas com direito creditório contra a Fazenda Pública.

Art. 55. Os agentes da arrecadação devem fornecer recibos das importâncias que arrecadarem.

§ 1º Vetado.

§ 2º Os recibos serão fornecidos em uma única via.

Art. 56. O recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Art. 57. (Vetado) serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, tôdas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

CAPÍTULO III

Da Despesa

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente (Vetado) de implemento de condição.

Art. 59. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. Vetado.

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

Art. 66. As dotações atribuídas às diversas unidades orçamentárias poderão quando expressamente determinado na Lei de Orçamento ser movimentadas por órgãos centrais de administração geral.

Parágrafo único. É permitida a redistribuição de parcelas das dotações de pessoal, de uma para outra unidade orçamentária, quando considerada indispensável à movimentação de pessoal dentro das tabelas ou quadros comuns às unidades interessadas, a que se realize em obediência à legislação específica.

Art. 67. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para êsse fim.

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Art. 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance (Vetado).

Art. 70. A aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei, respeitado o princípio da concorrência.

TÍTULO VII

Dos Fundos Especiais

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

TÍTULO VIII

Do Controle da Execução Orçamentária

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

CAPÍTULO II

Do Controle Interno

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

CAPÍTULO III

Do Controle Externo

Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 84 Ressalvada a competência do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sôbre elas emitirem parecer.

TÍTULO IX

Da Contabilidade

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

Art. 84. Ressalvada a competência do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a tomada de contas dos agentes responsáveis por bens ou dinheiros públicos será realizada ou superintendida pelos serviços de contabilidade.

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Art. 86. A escrituração sintética das operações financeiras e patrimoniais efetuar-se-á pelo método das partidas dobradas.

Art. 87. Haverá controle contábil dos direitos e obrigações oriundos de ajustes ou contratos em que a administração pública fôr parte.

Art. 88. Os débitos e créditos serão escriturados com individualização do devedor ou do credor e especificação da natureza, importância e data do vencimento, quando fixada.

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

CAPÍTULO II

Da Contabilidade Orçamentária e Financeira

Art. 90 A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis.

Art. 91. O registro contábil da receita e da despesa far-se-á de acôrdo com as especificações constantes da Lei de Orçamento e dos créditos adicionais.

Art. 92. A dívida flutuante compreende:

I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;

II - os serviços da dívida a pagar;

III - os depósitos;

IV - os débitos de tesouraria.

Parágrafo único. O registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor distinguindo-se as despesas processadas das não processadas.

Art. 93. Tôdas as operações de que resultem débitos e créditos de natureza financeira, não compreendidas na execução orçamentária, serão também objeto de registro, individualização e controle contábil.

CAPÍTULO III

Da Contabilidade Patrimonial e Industrial

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Art. 95 A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

Art. 97. Para fins orçamentários e determinação dos devedores, ter-se-á o registro contábil das receitas patrimoniais, fiscalizando-se sua efetivação.

Art. 98. Vetado.

Parágrafo único. A dívida fundada será escriturada com individualização e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros.

Art. 99. Os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeira comum.

Art. 100 As alterações da situação líquida patrimonial, que abrangem os resultados da execução orçamentária, bem como as variações independentes dessa execução e as superveniências e insubsistência ativas e passivas, constituirão elementos da conta patrimonial.

CAPÍTULO IV

Dos Balanços

Art. 101. Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo os Anexos números 12, 13, 14 e 15 e os quadros demonstrativos constantes dos Anexos números 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17.

Art. 102. O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

Art. 103. O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

Parágrafo único. Os Restos a Pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.

Art. 104. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:

I - O Ativo Financeiro;

II - O Ativo Permanente;

III - O Passivo Financeiro;

IV - O Passivo Permanente;

V - O Saldo Patrimonial;

VI - As Contas de Compensação.

§ 1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

§ 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

§ 3º O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outras, cujo pagamento independa de autorização orçamentária.

§ 4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

§ 5º Nas contas de compensação serão registrados os bens, valores, obrigações e situações não compreendidas nos parágrafos anteriores e que, imediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio.

Art. 106. A avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá as normas seguintes:

I - os débitos e créditos, bem como os títulos de renda, pelo seu valor nominal, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do balanço;

II - os bens móveis e imóveis, pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção;

III - os bens de almoxarifado, pelo preço médio ponderado das compras.

§ 1º Os valores em espécie, assim como os débitos e créditos, quando em moeda estrangeira, deverão figurar ao lado das correspondentes importâncias em moeda nacional.

§ 2º As variações resultantes da conversão dos débitos, créditos e valores em espécie serão levadas à conta patrimonial.

§ 3º Poderão ser feitas reavaliações dos bens móveis e imóveis.

TÍTULO X

Das Autarquias e Outras Entidades

Art. 107. As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo.

Parágrafo único. Compreendem-se nesta disposição as empresas com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertencer, integralmente, ao Poder Público.

Art. 108. Os orçamentos das entidades referidas no artigo anterior vincular-se-ão ao orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, pela inclusão:

I - como receita, salvo disposição legal em contrário, de saldo positivo previsto entre os totais das receitas e despesas;

II - como subvenção econômica, na receita do orçamento da beneficiária, salvo disposição legal em contrário, do saldo negativo previsto entre os totais das receitas e despesas.

§ 1º Os investimentos ou inversões financeiras da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, realizados por intermédio das entidades aludidas no artigo anterior, serão classificados como receita de capital destas e despesa de transferência de capital daqueles.

§ 2º As previsões para depreciação serão computadas para efeito de apuração do saldo líquido das mencionadas entidades.

Art. 109. Os orçamentos e balanços das entidades compreendidas no artigo 107 serão publicados como complemento dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal a que estejam vinculados.

Art. 110. Os orçamentos e balanços das entidades já referidas, obedecerão aos padrões e normas instituídas por esta lei, ajustados às respectivas peculiaridades.

Parágrafo único. Dentro do prazo que a legislação fixar, os balanços serão remetidos ao órgão central de contabilidade da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, para fins de incorporação dos resultados, salvo disposição legal em contrário.

TÍTULO XI

Disposições Finais

Art. 111. O Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, além de outras apurações, para fins estatísticos, de interesse nacional, organizará e publicará o balanço consolidado das contas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários.

§ 1º Os quadros referidos neste artigo terão a estrutura do Anexo n. 1.

§ 2º O quadro baseado nos orçamentos será publicado até o último dia do primeiro semestre do próprio exercício e o baseado nos balanços, até o último dia do segundo semestre do exercício imediato àquele a que se referirem.

Art. 112. Para cumprimento do disposto no artigo precedente, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal remeterão ao mencionado órgão, até 30 de abril, os orçamentos do exercício, e até 30 de junho, os balanços do exercício anterior.

Parágrafo único. O pagamento, pela União, de auxílio ou contribuição a Estados, Municípios ou Distrito Federal, cuja concessão não decorra de imperativo constitucional, dependerá de prova do atendimento ao que se determina neste artigo.

Art. 113. Para fiel e uniforme aplicação das presentes normas, o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda atenderá a consultas, coligirá elementos, promoverá o intercâmbio de dados informativos, expedirá recomendações técnicas, quando solicitadas, e atualizará sempre que julgar conveniente, os anexos que integram a presente lei.

Parágrafo único. Para os fins previstos neste artigo, poderão ser promovidas, quando necessário, conferências ou reuniões técnicas, com a participação de representantes das entidades abrangidas por estas normas.

Art. 114. Os efeitos desta lei são contados a partir de 1 de janeiro de 1964.

Art. 115. Revogam-se as disposições em contrário.

LEI N. 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

RETIFICAÇÃO

Na ementa, onde se lê... e balanços da União, dos Estados,... – Leia-se:... e balanços da União, dos Estados...

No Preâmbulo, onde se lê:..., decreta e eu sanciono: Leia-se:... decreta e eu sanciono a seguinte Lei;

No Art. 14, onde se lê:... serão consignadas doações próprias. – Leia-se:... serão consignadas dotações próprias.

LEI N. 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964

Partes vetadas pelo Presidente da República e mantidas pelo Congresso Nacional, do Projeto que se transformou na Lei nº.4.320, de 17 de março de 1964 (que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal).

VETO

O Presidente da República

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu promulgo na forma do Parágrafo 3º do Artigo 70 da Constituição Federal os seguintes dispositivos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

"Art. 3º.....
.....

Parágrafo único Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros".
.....
.....

"Art. 6º.....
.....
.....

2º - Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o cálculo das cotas terá por base os dados apurados no balanço do exercício anterior aquele em que se elaborar a proposta orçamentária do Governo obrigado à transferência".
.....
.....

"Art. 7º.....
.....
.....

I
.....

.....obedecidas as disposições do artigo 43".
.....
.....

"Art. 9º Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da Constituição e das leis vigentes em matérias financeira destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essa entidades."

.....
.....
"Art. 14.....

.....
.....
subordinados ao mesmo órgão ou
repartição.....".

.....
.....
"Art. 15.....

.....no
mínimo....."

.....
.....
"Art. 15.....

.....
1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se refere a administração pública para consecução dos seus fins".

.....
.....
"Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, deste que não comprometidos;

I – o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes de excesso de arrecadação;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite o Poder Executivo realizá-las.

§2º Entende-se por superavit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro conjugando-se ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se ainda, a tendência do exercício.

§4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício".

.....
.....
"Art. 55.....

.....
.....
1º - Os recibos devem conter o nome da pessoa que paga a soma arrecadada, proveniência, e classificação, bem como a data e assinatura do agente arrecadador".

.....
.....
"Art. 57 Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei.....

.....
.....
"Art. 58.....

.....ou
não

.....".
"Art. 64.....

.....
Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade".

.....
"Art. 69.....

..... nem
o
responsável por dois adiantamentos".

.....
"Art. 92. A dívida fundada será escriturada com individualização e especificações que permitem verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros".

.....
Brasília, 4 de maio de 1964; 1432 da Independência e 76º da República.
H. Castello Branco.

LEI N. 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964

Partes vetadas pelo Presidente da República e mantidas pelo Congresso Nacional, do Projeto que se transformou na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal).

RETIFICAÇÃO

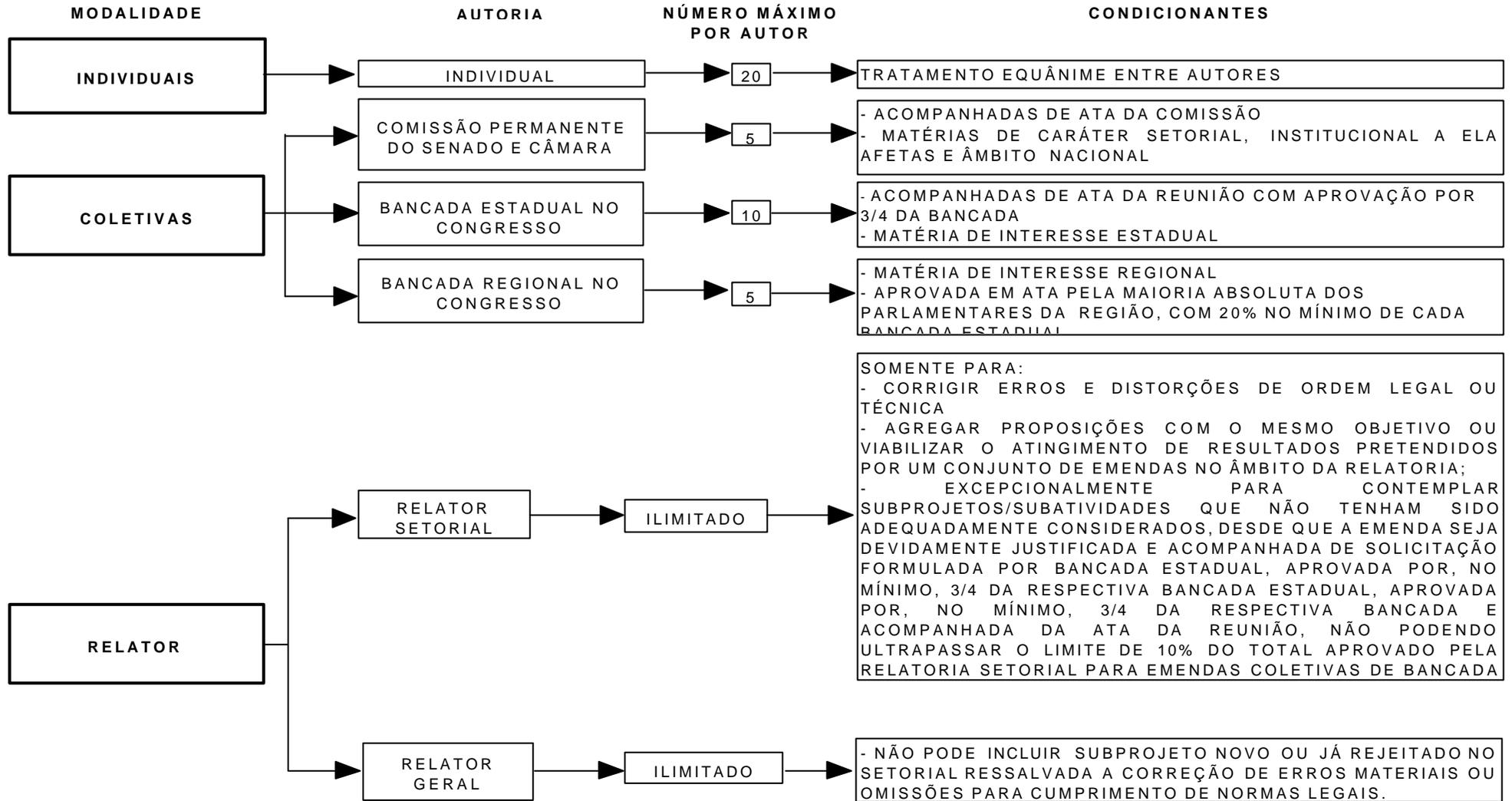
Primeira coluna – No §3º do Art. 43, onde se lê:... a tendência do exercício. Leia-se:... a
tendência do exercício.

Anexo 3

Modalidades de emendas à despesa

Fonte: Manual do Siafi da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e Orçamentária da Câmara dos Deputados (CONOFF), por Eugênio Greggianin e Eber Zoehler Santa Helena, Brasília, 1999

ANEXO III - MODALIDADES DE EMENDAS À DESPESA



Anexo 4

Glossário de termos do Orçamento

Fonte: Manual do Siafi da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e Orçamentária da Câmara dos Deputados (CONOFF), por Eugênio Greggianin e Eber Zoehler Santa Helena, Brasília, 1999

GLOSSÁRIO

ACORDOS, AJUSTES E CONVÊNIOS - Instrumentos legais para realização, em regime de mútua cooperação, de serviços de interesse recíproco dos Órgãos e Entidades da Administração Federal e de outras Entidades Públicas ou organizações particulares (art. 48, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986).

CONTA - Título representativo da formação, composição, variação e situação de um patrimônio, bem como de bens, direitos, obrigações e situações nele não compreendidas, mas que, direta ou indiretamente, possam vir a afetá-lo, exigindo por isso controle contábil específico.

CONTA ÚNICA - Conta mantida junto ao BACEN operacionalizada pelo BB, destinada a acolher, em conformidade com o disposto no art. 164 da Constituição Federal, as disponibilidades financeiras da União, a disposição das UG "on-line".

CONTAS-CORRENTES BANCÁRIAS - Contas mantidas pelas UG junto as agências bancárias, destinadas a movimentação de seus recursos financeiros quando houver necessidade de realização de operações que não possam ser efetuadas através da Conta Única, e identificadas pelos códigos alfabéticos A, B, C, D e K.

CONTA CORRENTE CONTÁBIL - Representa o menor nível de desdobramento da estrutura de uma conta contábil, permitindo o controle individualizado de saldos para os quais seja necessário maior detalhamento, principalmente para identificar fornecedores, empenhos, transferências e célula orçamentária.

CONTRAPARTIDA CONTRATUAL - volume de recursos que o devedor se compromete, contratualmente, a aplicar em um determinado projeto. A cobertura da contrapartida pode efetivar-se através de outro empréstimo, receita própria ou dotação orçamentária.

CONTRIBUIÇÕES - Transferência destinada a entidades de direito público ou privado, sem finalidade lucrativa. E concedida em virtude de lei especial, para atender a ônus ou encargo assumido pela União. (art. 63 e 2., do Decreto - lei nº 200, de 23 de dezembro de 1986).

CRÉDITO ADICIONAL - Destina-se a atender despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA, podendo ser caracterizados como: especial, extraordinário e suplementar.

CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL - Destinados a atender despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, art. 41, inciso II).

CRÉDITO ANTECIPADO LDO - Antecipação de crédito a conta do projeto da LOA, não encaminhado a sanção presidencial até 31 de dezembro do exercício e que poderá ser executado em cada mês, até o limite de um doze avos do total de cada dotação, na forma da proposta remetida ao Congresso Nacional. (LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias - art. 49, da Lei nº 9.082 de 25/jul/95).

CRÉDITO ESPECIAL - Destinado a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, sendo autorizado em lei e aberto por decreto do Executivo. Se o ato de autorização do crédito for promulgado nos últimos quatro meses do exercício, e desde que aberto, poderá ser reaberto no exercício seguinte, nos limites de seu saldo.

CRÉDITO ESPECIAL ABERTO - Destinado a despesas para as quais não haja dotação específica, sendo autorizado por lei e aberto por decreto do Poder Executivo.

CRÉDITO ESPECIAL REABERTO - Destinado às despesas para as quais não haja dotação específica, sendo autorizado por lei e aberto por decreto do Poder Executivo e que foi aberto no último quadrimestre do exercício anterior, sendo reaberto no limite dos seus saldos.

CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO - Destinados ao atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, em caso de guerra, subversão interna ou calamidade pública. E autorizado e aberto por medida provisória, podendo ser reaberto no exercício seguinte, nos limites do seu saldo, se o ato que o autorizou tiver sido promulgado nos últimos quatro meses do exercício.

CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO ABERTO - Destinado ao atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, em caso de guerra, subversão interna ou calamidade pública. E autorizado e aberto por medida provisória.

CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO REABERTO - Destinado ao atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, em caso de guerra, subversão interna ou calamidade pública. É autorizado e aberto por medida provisória e foi aberto no último quadrimestre do exercício anterior, sendo reaberto nesse exercício no limite dos seus saldos.

CRÉDITO INICIAL - Destinado ao registro dos valores dotados para cada unidade orçamentária e identificados na LOA, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República e detalhados no QDD.

CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO - Autorização dada pela LOA para aplicação de determinado montante de recursos, discriminado conforme as classificações.

CRÉDITO SUPLEMENTAR - Destinado ao reforço de dotação orçamentária já existente no orçamento. A autorização legislativa pode constar na própria lei orçamentária.

CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO - instrumento que fixa datas e valores a serem liberados por uma entidade a favor de outra. Quando se tratar de operações de crédito, significa o cronograma de liberações de recursos do emprestador para o tomador. Quando se tratar de programação financeira do Tesouro Nacional, significa o cronograma de liberações da COFIN para os OSPF e destes para as UG.

DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO - É a diferença caracterizada pela execução da Despesa maior que a Receita num determinado período. Órgão ou Entidade que a realiza, aumentando, dessa forma sua riqueza patrimonial.

DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES - São despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, mas que não tenham sido processados na época própria. Representam, ainda, os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, que poderão ser pagos a conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível a ordem cronológica. (art. 37, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964).

DESPESA NÃO PROCESSADA (Não Liquidada) - É aquela cujo empenho foi legalmente emitido e que depende da fase de liquidação, ou seja, do reconhecimento da correspondente despesa.

DESPESA PROCESSADA (Liquidada) - É aquela cujo empenho foi entregue ao credor, que por sua vez forneceu o material, prestou o serviço ou ainda executou a obra, e a despesa foi reconhecida.

DOTAÇÃO CANCELADA - Compreende a eliminação de parte ou todo de crédito orçamentário (inicial, suplementar, especial e extraordinário), nos casos regulamentares previstos.

DOTAÇÃO ESPECIAL - Representa o somatório de créditos especiais abertos e reabertos no exercício.

DOTAÇÃO EXTRAORDINÁRIA - Representa o montante de créditos orçamentários destinados a despesas imprevisíveis e urgentes.

DOTAÇÃO INICIAL - Representa o total de créditos orçamentários para realização de despesas autorizadas na LOA.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Importância consignada no orçamento ou em crédito adicional, para atender determinada despesa.

DOTAÇÃO SUPLEMENTAR - Representa o volume de créditos orçamentários destinados a reforço de dotação orçamentária para a realização de despesas.

ELEMENTO DE DESPESA - Estrutura codificada da despesa pública de que se serve a administração pública para registrar e acompanhar suas atividades. (art. 15, Lei 4.320, de 17 de março de 1964).

EMPENHO DE DESPESA - Ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. (art. 58, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964).

EMPENHO GLOBAL - Representa a reserva de recursos orçamentários destinados a atender despesas com montante previamente conhecido, tais como as contratuais, mas de pagamento parcelado, geralmente mensal. (art. 60, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964).

EMPENHO ORDINÁRIO - Representa a reserva de recursos orçamentários destinada a atender despesas de valor fixo e previamente determinado, cujo pagamento deva ocorrer de uma só vez. (art. 165, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964).

EMPENHO POR ESTIMATIVA - Representa a reserva de recursos orçamentários destinada a atender despesas cujo montante não se possa determinar previamente, tais como serviços de telefone, reprodução de documento, diárias e gratificações e assemelhados (art. 60, § 2º, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964).

EMPENHO TRANSFERIDO - Corresponde a transferências de uma UG para outra, de empenho, com a finalidade de atender despesa a ser realizada pela UG beneficiária.

ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO - Representa o conjunto de procedimentos aplicáveis ao encerramento dos saldos das contas de resultado e das contas da programação orçamentária e financeira, para apuração do resultado do exercício, com sua transferência para as contas correspondentes de Provisões Fiscais, Estatutárias, Patrimônio e Reservas, com vistas a elaboração do Balanço.

ENTIDADE SUPERVISIONADA - Unidade da administração descentralizada federal que recebe recursos do OGU, sujeitando-se, dessa forma ao controle e acompanhamento decorrente da execução orçamentária, do Governo Federal. Não inclui a entidade que receba recursos exclusivamente a título de aumento de capital ou de prestação de serviço.

ESFERA - Compreende o nível de elaboração e execução orçamentária da União representando os três tipos de orçamento federal: o Fiscal, o da Seguridade e o de Investimentos das Empresas Estatais.

FONTE DE RECURSO - Indica a origem de recursos orçamentários transferidos para um determinado Órgão/Entidade, destinados a manutenção das suas atividades permanente programadas.

FUNCIONAL PROGRAMÁTICA - Estrutura orçamentária que combina função, programa, subprograma, projeto ou atividade e que se destina ao registro e acompanhamento da execução orçamentária.

GESTÃO - Parcela do patrimônio de uma UG correspondente a entidade administrada pela mesma Unidade que, tendo ou não personalidade jurídica própria, deva ter demonstrações, acompanhamento e controles distintos caracterizada por Gestão Tesouro, Gestão Fundo e Gestão 10.000.

*10000 - Orçamento Fiscal e Seguridade

*00001 - Tesouro Nacional

GESTÃO TESOURO - Parcela de recursos previstos no OGU para os Órgãos da Administração Direta, sendo a principal Gestão desses Órgãos.

GESTÃO FUNDO - Parcela de recursos que se destinam a Órgãos e Entidades Supervisionadas, para realização de determinados objetivos ou serviços e que na sua transferência foram registrados como despesa na Gestão Tesouro.

GESTÃO 10.000 - Parcela representada pelos recursos decorrentes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

INVERSÕES FINANCEIRAS - caracteriza a despesa com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização e também a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital e com a constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

INVESTIMENTO - Denominação de despesa destinada ao planejamento e execução de obras, inclusive as destinadas a aquisição de imóveis considerados necessários a realização de obras, bem como a programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) - Compreende o conjunto de metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispendo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (art. 165, § 2º, da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988).

LEI ORÇAMENTÁRIA - Discrimina a receita e a despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. (art. 2., Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964).

LIQUIDAÇÃO DE DESPESA - Consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, art. 63).

NOTA DE DOTAÇÃO (ND) - Documento utilizados para registro de desdobramento do Plano Interno ou detalhamento da Fonte de recursos (se for detalhada), dos créditos previstos no OGU e a inclusão de créditos nele não incluídos.

NOTA DE EMPENHO (NE) - Documento utilizado para registrar as operações que envolvem despesas orçamentárias realizadas pela Administração Pública e que indica o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria. (art. 61, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964).

NOTA DE LANÇAMENTO - Documento utilizado para registrar a apropriação liquidação de receitas e despesas, bem como outros atos e fatos administrativos, inclusive os relativos a entidades supervisionadas.

NOTA DE MOVIMENTAÇÃO DE CRÉDITO (NC) - Documento utilizado para o registrar eventos vinculados a movimentação interna e externa de créditos.

NOTA DE PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA (PF) - Documento utilizado para registrar os valores constantes da Proposta de Programação Financeira - PPF e a Programação Financeira Aprovada - PFA.

ORÇAMENTO FISCAL - Engloba os recursos dos Poderes da União, representado pelos Fundos, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (art. 165, § 5., inciso I, Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988).

ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - Abrange os recursos dos Órgãos e Entidades que respondem pela função de Seguridade Social da administração direta ou indireta, bem como os Fundos e Fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, § 5º, inciso III, Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988).

ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS - Compreende o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (art. 165, § 5º, inciso II, Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988).

ORDEM BANCÁRIA - Documento destinado ao pagamento de compromissos, bem como a liberação de recursos para fins de adiantamento, em contas bancárias mantidas no Banco do Brasil.

ORDEM DE PAGAMENTO - Manifestação de autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (art. 64, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964).

ÓRGÃO - Denominação dada aos Ministérios, Ministério Público, Entidades Supervisionadas, Tribunais do Poder Judiciário, Casas do Poder Legislativo e as Secretarias da Presidência da República.

ÓRGÃO CENTRAL - Unidade que responde pela normatização e coordenação da ação dos outros Órgãos que compõem um sistema.

ÓRGÃO SUBORDINADO - Entidade supervisionada por um Órgão da Administração Direta.

ÓRGÃO SUPERIOR - Unidade da Administração Direta que tenha entidades por ele supervisionadas.

PLANO DE CONTAS - Estruturação ordenada e sistematizada das contas utilizadas por uma entidade. O Plano contém as diretrizes técnicas gerais e especiais que orientam os registros dos atos e fatos praticados na entidade.

PLANO INTERNO - Instrumento de Planejamento e de acompanhamento da ação programada, usando como forma de detalhamento de um projeto/atividade, de uso exclusivo de cada Ministério ou Órgão, podendo desdobrar-se ou não em etapas.

PROGRAMA DE TRABALHO (PT) - Estrutura codificada (funcional programática) que permite a elaboração e a execução orçamentária, bem como o controle e acompanhamento dos planos definidos pela Unidade para um determinado acompanhamento dos planos definidos pela Unidade para um determinado período.

PROGRAMA DE TRABALHO RESUMIDO (PTRES) - corresponde a codificação resumida do Programa de Trabalho, de forma a facilitar e agilizar sua utilização, sobretudo quanto as consultas do SIAFI. Essa codificação é atribuída automaticamente pelo Sistema para cada Programa de Trabalho.

QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA (QDD) - Demonstrativo que detalha as dotações relativas a cada Projeto ou Atividade, até o nível de elemento de despesa por UO.

REALIZAÇÃO - Ato de apropriação ou liquidação de receitas e despesas de responsabilidade de cada UG.

RECEITA PREVISTA, ESTIMADA OU ORÇADA - Volume de recursos, previamente estabelecido, a ser arrecadado em um determinado exercício financeiro, de forma a melhor fixar a execução de cada receita onde são determinados os elementos indispensáveis a formulação de modelos de projeção, como a base de cálculo, as alíquotas e os prazos de arrecadação.

RECEITAS CORRENTES - Ingressos destinados a atender as despesas classificáveis em Despesas Correntes representados pelas receitas tributárias patrimonial, industrial e diversas e, ainda, as provenientes de recursos financeiros (nº 4.320, 17 de março de 1964).

RECEITAS DE CAPITAL - Ingressos destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital, representados pelos recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas, da conversão em espécie de bens e direitos, recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (art. 11, § 2º, Lei nº 4.320, 17 de março de 1964).

RECURSOS DE RESTOS A PAGAR - Compreende os recursos a serem recebidos no exercício seguinte, para pagamento de obrigações do exercício anterior, inscritas em restos a pagar.

RECURSOS VINCULADOS - Valores relativos a depósitos e cauções, depósitos judiciais e outros depósitos prestados pela União, Entidades ou Instituições, exigidas em vinculações de contratos ou convenções para garantias de operações especiais.

RELAÇÃO DE ORDENS BANCÁRIAS EXTERNAS (RE) - Relatório no qual constam todas as Ordens Bancárias da Conta Única, emitidas por uma UG cujo pagamento se faz por meio de crédito na conta corrente do favorecido, mediante autorização expressa do Ordenador de Despesa.

RELAÇÃO DAS ORDENS BANCÁRIAS INTRA-SIAFI (RT) - Relatório no qual constam todas as Ordens Bancárias emitidas por UG "on line", em que tanto o emitente como o favorecido sejam UG do SIAFI, movimentando, ambos.

RELATÓRIO PARA CONFORMIDADE - Relação na qual constam todos os lançamentos registrados pelas UG diariamente no Sistema, e destinada a confirmação dos registros efetuados de acordo com os princípios e normas contábeis.

REPASSE - Tipo de liberação de recursos do OSPF para Entidade da Administração Indireta, e entre estas e de Entidade da Administração Indireta para Órgão da Administração Direta, ou entre estes, se de outro Órgão ou Ministério. (art. 19, inciso II, Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993).

RESERVA DE CONTINGÊNCIA - Dotação não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, constante do orçamento anual cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais. (art. 91, Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967).

RESTOS A PAGAR - Representam as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as despesas processadas das não processadas. Entende-se por processadas e não processadas, respectivamente, as despesas liquidadas e as não liquidadas. (art. 67, Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986).

SAFEM - SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DAS FINANÇAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. Módulo SIAFI que possibilita a integração dos dados dos balancetes e balanços de Órgãos/Entidades Estados e Municípios, para efeito de consolidação as contas do Governo Federal.

SIAFEM - SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS. Sistema informatizado que processa e controla a execução orçamentária, financeira e patrimonial dos Estados e Municípios.

SIAFI - SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL - Sistema informatizado que processa e controla a execução orçamentária, financeira e patrimonial da União, através de terminais instalados em todo o Território Nacional.

SIAPE - SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS - Instrumento de gestão de servidores públicos civis, contemplando o Cadastro Único de todos os servidores, que possibilita o conhecimento quantitativo e qualitativo do pessoal, a unificação e a padronização dos sistemas de pagamento, incluindo do pessoal, a unificação e a padronização dos sistemas de pagamento, incluindo a emissão padronizada de Relatórios e Contracheques, além de informações confiáveis, atualizadas e necessárias ao controle de gastos com pessoal.

SIDOR - SISTEMA INTEGRADO DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS - Sistema utilizado para processamento dos dados relativos a preparação da elaboração orçamentária, administrado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento.

SUBÓRGÃO - Representa um subconjunto de UG pertencentes a um mesmo Órgão.

TRANSAÇÃO - Unidade de operação do SIAFI que corresponde a determinadas atividades de entrada ou de consulta aos dados do sistema.

TRANSFERÊNCIA CORRENTE - Dotação para despesas as quais não corresponda contra prestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e prestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender a manutenção de outras entidades de direito público ou privado (art. 12, § 2º, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1967).

TRANSFERÊNCIA DE CAPITAL - Dotação para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da LOA ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública. (art. 12, § 6º, Lei 4.320, de 17 de março de 1967).

TRANSFERÊNCIA INTRAGOVERNAMENTAL - Transferência de recursos financeiros realizada no âmbito de cada esfera de Governo. (Port. SOF nº 08, de 04 de fevereiro de 1985).

UNIDADE GESTORA (UG) - Unidade Orçamentária ou Administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, cujo titular, em consequência, esta sujeito a tomada de contas anual na conformidade dos disposto nos artigos 81 e 82 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

UNIDADE GESTORA EXECUTORA (UGE) - Unidade que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito a tomada ou prestação de contas anual.

UNIDADE GESTORA RESPONSÁVEL (URG) - Unidade que responde pela realização da parcela do programa de trabalho contida num crédito.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA - Unidade da Administração Direta a que o Orçamento da União consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição.

Anexo 5

Decreto 92.452, de 10/03/1986

Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional, extingue a Secretaria de Controle Interno e dá outras providências

Fonte: www.senado.gov.br

DECRETO Nº 92.452, DE 10 DE MARÇO DE 1986

Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 81, itens III e V, e nos termos dos artigos 70 e 71, da Constituição; e tendo em vista o disposto nos artigos 3º, item VII, 4º, itens III, VII, XXII e XXIX, 6º e 22, § 1º, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964; e 7º, letra *d*, 13, 17, 18, 30, 31, 72, 78, 79 e 92 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967,

DECRETA:

Art 1º É criada, na estrutura básica do Ministério da Fazenda (Decreto nº 76.085/75), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como um dos órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro, diretamente subordinada ao Ministro de Estado da Fazenda, com as atribuições:

I - da Secretaria Executiva da Comissão de Programação Financeira (CPF), órgão central do Sistema de Programação Financeira do Tesouro Nacional (Decreto nº 64.441/69, artigos 1º, 3º, 4º e 5º, e Decreto nº 84.362/79, artigo 15); e

II - de órgão central dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria (Decreto nº 84.362/79, artigos 10 a 12; Regulamento aprovado pelo Decreto nº 85.234/80, artigos 11 e 13, com as alterações dos Decretos nºs 89.950/84 e 91.150/85; e Decreto nº 91.959/85, artigo 3º).

Art 2º Além das atribuições mencionadas no artigo anterior, caberá à Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

I controlar as operações:

a) realizadas por conta e ordem do Tesouro Nacional; e

b) nas quais o Tesouro Nacional figure como mutuário ou financiador;

II - controlar as responsabilidades assumidas pelo Tesouro Nacional, em decorrência de contratos de empréstimos e financiamentos, para assegurar o pagamento dos compromissos nas datas de vencimento;

III - autorizar os pagamentos necessários à satisfação de compromissos financeiros garantidos pelo Tesouro Nacional e não honrados pelos devedores;

IV - adotar as medidas legais tendentes à regularização e recuperação dos recursos despendidos pelo Tesouro Nacional, no caso do item anterior;

V - controlar os valores mobiliários representativos de participação societária da União em empresas públicas, sociedades de economia mista e quaisquer outras entidades, bem como os respectivos rendimentos e os direitos inerentes a esses valores;

VI - compatibilizar, com os objetivos da execução financeira e orçamentária da União:

a) a contratação de operações de crédito externo, previamente à concessão de credenciamento pelo Banco Central do Brasil (Decreto nº 84.128/79, artigo 7º, § 1º e 2º); e

b) a contratação ou renovação de operações de crédito interno, inclusive operações de arrendamento mercantil (Decreto nº 84.128/79, artigo 4º, V, e 8º).

VII - efetuar o registro de todas as operações referidas no item VI, letra *b* ;

VIII - assessorar o Presidente do Conselho Monetário Nacional no controle da execução dos programas de recursos e aplicações das instituições financeiras públicas federais, aprovados pelo referido Conselho, sem prejuízo da competência de outros órgãos;

IX - conferir tratamento financeiro específico a projetos ou atividades contemplados no Orçamento Geral da União, vedado o redirecionamento dos recursos que lhes forem destinados;

X - executar, sem caráter de exclusividade, atividades de auditoria contábil e de programas, especialmente as decorrentes de acordos com organismos internacionais;

XI - realizar as auditorias especiais que lhe forem determinadas pelo Presidente da República.

Art 3º Observado o disposto no artigo 11 deste decreto, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), terá a seguinte composição:

I - Secretaria de Programação e Administração Financeira (SEFIN);

II - Secretaria de Haveres e Riscos do Tesouro (SERTE);

III - Secretaria de Controle Financeiro do Setor Público (SECOF);

IV - Secretaria de Contabilidade (SECON);

V - Secretaria de Normas e Orientação (SENO);

VI - Secretaria de Processamento de Dados (SEAD);

VII - Assessoria Técnica (ASTE);

VIII - Divisão de Documentação (DIDOC);

IX - Divisão de Apoio Administrativo (DIAPA);

X - Delegacias Regionais de Contabilidade e Finanças (DECOF), nas capitais dos Estados.

Parágrafo único. A estruturação e a competência dos órgãos a que se refere este artigo, inclusive de suas unidades, bem como as atribuições de seus dirigentes, serão fixadas em regimento interno a ser expedido pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Art 4º Fica incorporado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) o acervo da Secretaria Executiva da Comissão de Programação Financeira (CPF), com suas dotações orçamentárias, recursos financeiros, material, patrimônio e pessoal, inclusive os cargos em comissão e funções de confiança (grupos DAS e DAI) referidos nos Decretos nºs 79.989, de 20 de julho de 1977, e 81.233, de 18 de janeiro de 1978.

Art 5º Fica extinta a Secretaria Central de controle Interno (SECIN) e transferidos para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) seus recursos orçamentários, financeiros, materiais, patrimoniais e humanos, bem como os cargos em comissão e funções de confiança (grupos DAS e DAI). criados pelos artigos 1º e 3º do Decreto nº 86.863, de 19 de janeiro de 1982, modificado pelo artigo 1º do Decreto nº 89.950, de 1984, e as funções de assessoramento superior (FAS) a que se refere o artigo 4º daquele decreto.

Parágrafo único. As atividades de auditoria contábil e de programas, a que aludem os artigos 18 a 20 do Decreto nº 84.362, de 1979, e 8º a 10 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 85.234, de 1980, serão executadas, preferencialmente, pelas Secretarias de Controle Interno (CISs), de cada Ministério Civil e pelos órgãos de competência equivalente, cabendo à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como órgão central de controle interno, sobretudo, a orientação normativa, a supervisão técnica e a fiscalização específica dos órgãos setoriais do Sistema de Auditoria.

Art 6º A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) será dirigida pelo Secretário do Tesouro Nacional, nomeado ou designado pelo Presidente da República.

Parágrafo único. O Secretário do Tesouro Nacional será auxiliado por Secretários-Adjuntos; os demais Secretários, por um Subsecretário, e o Chefe da Assessoria Técnica, por Coordenadores de Área.

Art 7º O Secretário do Tesouro Nacional será o Secretário Executivo da Comissão de Programação Financeira (Decreto nº 64.441/69, artigos 4º, § 1º, e 5º, parágrafo único) e o Vice-Presidente da Comissão de Coordenação de Controle Interno (Decreto nº

84.362/79, artigo 13; Regulamento aprovado pelo Decreto nº 85.234/80, artigos 16 a 20, e Decreto nº 91.150/85, artigo 2º).

Art 8º São criadas, mediante transformação e sem acréscimo de despesa, na forma do Anexo do presente decreto, e incluídas na Tabela Permanente do Ministério da Fazenda, funções de confiança para composição das Categorias Direção Superior, código LT-DAS-101, e Assessoramento Superior, código LT-DAS-102, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, código LT-DAS-100.

Art 9º Ficam suprimidos, na Tabela Permanente do Ministério da Fazenda, para compensar a despesa decorrente do disposto no artigo 8º, quatro cargos de Assessor LT-DAS-102.1, da Categoria Assessoramento Superior, código LT-DAS-102, componentes da SECIN.

Art 10. Enquanto não se implantar plenamente a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), poderá o Ministro de Estado da Fazenda remanejar as funções de confiança das Categorias Direção Intermediária e Assistência Intermediária, do Grupo-Direção e Assistência Intermediárias (DAI-110), bem como utilizar as remanescentes funções de confiança das Categorias Direção Superior e Assessoramento Superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (LT-DAS-100), do Quadro e Tabela Permanentes do Ministério da Fazenda, atribuídas à Comissão de Programação Financeira (CPF) e à Secretaria Central de Controle Interno (SECIN).

Art 11. Até 30 de setembro de 1986, o Ministro da Fazenda proporá ao Presidente da República a reestruturação dos Sistemas de Programação Financeira, Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, bem como a atualização da respectiva legislação básica, objetivando maior racionalidade, eficácia e economicidade.

Parágrafo único. A unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, para a execução da programação financeira de desembolso (Decreto-lei nº 200/67, artigo 92), será concluída até 2 de janeiro de 1987.

Art 12. Fica o Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), autorizado a contratar ou ajustar a execução, o desenvolvimento e a manutenção de serviços de computação eletrônica, visando a modernização e a integração dos Sistemas de Programação Financeira, de Execução Orçamentária e de Controle Interno do Poder Executivo, nos órgãos centrais, setoriais e seccionais.

Art 13. As disposições adiante indicadas passam a vigorar com a seguinte redação:

I - Decreto nº 89.309, de 18 de janeiro de 1984, alterado pelo artigo 10 do Decreto nº 91.370, de 26 de junho de 1985:

"Art. 3º Antes de emitir parecer ao voto da União em Assembléia Geral de entidade estatal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ouvirá, na Secretaria de Planejamento da Presidência da República, a Secretaria de Controle de Empresas Estatais juntamente com a Secretaria Executiva do Conselho Interministerial de Salários de Empresas Estatais, e, no âmbito do Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional, o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, consoante a natureza das matérias compreendidas na competência desses órgãos ou entidades.

.....
.....

Art. 4º.....
1º

II - O pronunciamento da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, sobre:

- a).....
- b).....
- c).....

Art. 12.....
.....
.....

2º O Conselheiro representante do Tesouro Nacional apresentará, no prazo que lhe for fixado, à Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, relatório de cada uma das reuniões do Conselho Fiscal ou órgãos de controle equivalente de que participar, na forma a ser estabelecida pela referida Secretaria.";

II - Decreto nº 89.955, de 11 de julho de 1984:

"Art. 1º.....

I - da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, quanto à conveniência e oportunidade da operação, bem assim quanto ao preço e à forma de pagamento;"

Art 14. O Ministro da Fazenda expedirá os atos necessários à implantação e ao funcionamento do órgão criado pelo artigo 1º deste decreto.

Parágrafo único. As providências referentes a pessoal que, em razão de atividades de auditoria, deva ser transferido ou movimentado para as Secretarias de Controle Interno dos Ministérios e órgãos equivalentes, serão adotadas em articulação com o Ministro Extraordinário para Assuntos de Administração.

Art 15. As despesas decorrentes da execução deste decreto, correrão à conta das dotações orçamentárias próprias do Ministério da Fazenda.

Parágrafo único. Os recursos orçamentários previstos para o exercício financeiro de 1986, com destinação à CPF e à SECIN, serão redistribuídos para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) ou descentralizados para os órgãos setoriais que, por força deste decreto, passarão a exercer atividades de auditoria.

Art 16. O presente decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 10 de março de 1986; 165º da Independência e 98º da República.

JOSÉ SARNEY

Dilson Domingos Funaro

João Sayad

Anexo 6

Códigos de transações no Siafi

Fonte: Manual do Siafi da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e Orçamentária da Câmara dos Deputados (CONOFF), por Eugênio Greggianin e Eber Zoehler Santa Helena, Brasília, 1999

ATUPI	ATUALIZA PLANO INTERNO
BALANCETE	BALANCETE CONTÁBIL
BALANCOMUN	BALANÇO SINTÉTICO de Município
BALANORC	Consulta Balanço Orçamentário
BALANSINT	Balanço Sintético por Órgão
CAIXA	Totalização de OB'S
CALENDÁRIO	CONSULTA CALENDÁRIO
CÉLULAS	CONSULTA CÉLULA ORÇAMENTÁRIA
CODEPBACEN	Consulta Depósitos no BACEN
COMOVARREC	CONS. MOVIMENTO ARRECADAÇÃO
CONAÇÃO	CONSULTA AÇÃO
CONADITIVO	Consulta Aditivo da Obrigação
CONAF	CONSULTA APROPRIAÇÃO FIS/FINAN
CONAGCONTR	CONSULTA AGENDA CONTRATO
CONAGENCIA	CONSULTA AGENCIA BANCARIA
CONAGENDA	Consulta Agenda do Contrato
CONAGENTE	Consulta Agente Responsável
CONAMORTIZ	CONSULTA CRONOG. AMORTIZAÇÃO
CONAPROPRI	Consulta Apropriação da Folha
CONATOGRI	Cons. Natureza da Obrigação
CONATRASO	Consulta Parcela Sem Atraso
CONBACEN	Consulta BACEN por Modalidade
CONBAIXA	Consulta Baixa Inadimplência
CONBALANUG	Consulta Balanço da UG
CONBALMUN	Balanço dos Municípios
CONBANCO	Consulta Banco
CONBANCTU	CONSULTA BANCOS CONTA ÚNICA
CONBLOQMUN	CONSULTA BLOQUEIO MUNICÍPIO/DF
CONCALMON	CONSULTA CÉLULAS LEI CALMON
CONCATGAST	Consulta Categoria de Gasto
CONCELPLAN	Consulta Celular Planejamento
CONCOBRAN	Consulta Aviso de Cobrança
CONCODREC	Consulta Código Receita
CONCOMISS	Consulta Cronog. Outras Comis
CONCONCRED	Consulta Controle de Credor
CONCONFCON	Cons. Conformidade Contábil
CONCONFIDIA	Consulta Conformidade Diária
CONCONTA	Consulta Plano de Contas
CONCONTCAD	Cons. Contratos Cadastrados
CONCONV	Consulta Convênio
CONCREDEX	Consulta Credor Ext. p/ Código
CONCREDOR	Consulta Credor
CONDARF	Arrecadação Financeira - DARF
CONDESEMB	Consulta Cronog. Desembolso
CONDESP	Consulta Despesa

CONDESTREC	Consulta Destinação da Receita
CONDETAUG	Cons. Bal. Órgão Detalhado p/ UG
CONDISERRO	Consulta Rel. Erro Distribuição
CONDISTMUN	Consulta Distrib. Município
CONDISTNAC	Consulta Distribuição Nacional
CONDISTREG	Consulta Distribuição Região
CONDISTRIB	Consulta Distribuição Tributo
CONDISTUF	Consulta Distribuição Estado
CONDOMBAN	Consulta Domicílio Bancário
CONDOMCRED	Consulta Domicílio Banc. Credor
CONEQBAL	Consulta Equações Balanço
CONERRO	Consulta Erro Cálculo/Auditor
CONESTEM	Consulta Estimativa
CONETAPA	Consulta Etapa
CONEVENTO	Consulta Evento
CONFASEFRO	Consulta Fase de Programação
CONFECMES	Cons. Calendário de Fechamento
CONFONCAT	Consolidado Fonte/Categoria
CONFONTE	Consulta Fonte por Código
CONGENER	Consulta Inscr. Genérica p/ cód.
CONGERAREL	Cons. Param. p/ Geração Relat.
CONGESTÃO	Consulta Gestão
CONGPDESC	Consulta Grupo de Descrição
CONGR	Consulta Guia de Recebimento
CONGRPS	Consulta GRPS
CONGRUPO	Consulta Grupo de UG'S
CONIL	Consulta Instrumento Legal
CONINCONS	Consulta inconsistência-outros
CONINDICE	Consulta por índice
CONITEM	Consulta itens cadastrados
CONITEMPRO	Consulta item de programação
CONJUROMOR	Consulta cronog. jurs mora
CONJUROS	Consulta Cronograma Juros
CONLIMIOBP	Consulta Valor Limite da OBP
CONMANUAL	Consulta Manual
CONMED	Consulta Unidade de Medida
CONMOEDA	Consulta Moeda por Código
CONMOTIVO	Consulta Motivo Inadimplência
CONMOVCTM	Cons. montante ct/movimento
CONMOVCTU	Consulta mont. antec conta única
CONMOVDARF	Consulta mov diários de DARFS
CONMSG	Consulta Mensagem
CONMUN	Consulta Tabela de Municípios
CONNATSO	Consulta Natureza SOF
CONNCC	Nota Movimentação de Crédito

CONND	Consulta Nota de Dotação
CONNDFONTE	Consulta Fonte
CONNE	Nota de Desempenho
CONNL	Consulta Nota de Lançamento
CONNO	Consulta Nota de Orçamento
CONNR	Cons. Nota de Reprogramação
CONNS	Nota Lançamento de Sistema
CONOB	Consulta Ordem Bancária
CONOBRIG	Consulta Obrigações
CONORC	Consulta Orçamentária
CONGRCONTR	Consulta Orçamento Contrato
CONORGAO	Consulta Órgão
CONORGEST	Consulta Órgão/Gestão
CONORPTRES	Consolidação Orçamento PTRES
CONPAIS	Consulta PAIS
CONPARAMET	Cons. Parâmetros Pagamentos
CONPARCOM	Consulta Param Outras Comiss
CONPARVCP	Consulta Parcelas por VCP
CONPE	Consulta Pré-Empenho
CONPERFIL	Consulta Perfil Endividamento
CONPESSOA	Consulta Pessoa
CONPF	Consulta Nota Prog. Financeira
CONPI	Consulta Plano Interno
CONPREREAL	Compara Previsão/Realização
CONPREVBAC	Consulta Prev. Depósito BACEN
CONPROCBT	Consulta Resultado Proc. Batch
CONPROP	Consulta Proposta
CONPT	Consulta Progr. Trabalho
CONPTRES	Consulta PTRES
CONQDD	Consulta Quadro Det. Despesa
CONQDDSUB	Consulta QDD por Subórgão
CONREALBAC	Consulta Realização BACEN
CONREALDES	Cons. Realização de Desembolso
CONREALPAS	Consulta Realização Pagamento
CONREGORC	Cons. Registro Orçamentário
CONRELAT	Consulta Relatório p/ Balanço
CONRELOB	Lista Relação-RE/Relatório--RT
CONRELPEN	Consulta Relações Pendentes
CONRESTCON	Cons. Restrição Conformidad
CONRESTDIA	Consulta Restrição Diária
CONRETMUN	Consulta Retenção deMunicípio
CONRF	Consulta Realização Física
CONSALDEV	Cons. Posição Saldo Devedor
CONSALDO	Consulta Saldo Invert/DIF zero
CONSCHAVE	Consulta por Palavra Chave

CONSEQ	Consulta Equações On-line
CONSERDIV	Consulta Serviço da Dívida
CONSINORC	Consulta Sintético Orçamento
CONSITBT	Consulta Situação OBT
CONSITINT	Cons. Situação de Integração
CONSITUA	Consulta Situação
CONSM	Consulta Saldos Mensais
CONSUBAÇÃO	Consulta Subação
CONSUBORG	CONSULTA SUBORGÃO
CONSULTORC	CONS. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
CONTABANCO	CONTA BANCO
CONTAXCONV	CONS. TAXA CONVERSÃO MENSAL
CONTAXDIA	CONSULTA TAXA DIÁRIA
CONTAXMES	CONSULTA TAXA MENSAL
CONTERC	Consulta Código de Terceiros
CONTIPAVAL	Consulta Tipo de Aval
CONTIPCALC	Consulta Tipo de Cálculo
CONTIPCRED	Consulta Tipo de Grupo Credor
CONTIPGEN	CONSULTA TIPO INSC. GENÉRICA
CONTIPTAX	CONSULTA TIPO TAXA CONVERSÃO
CONTIPTAXA	Consulta Tipo de Taxa
CONTRANCHE	CONSULTA TRANCHE
CONUF	CONSULTA UF
CONUG	CONSULTA UG
CONUO	CONSULTA UO
CONVCP	CONSULTA Contrato de Cambio
CONVIGDIA	CONSULTA Taxas do dia
CONVINC	CONSULTA Vinculação de UG
CONVINCOCR	CONSULTA VINCULO OBRIGAÇÃO
CONVINCULO	CONSULTA VÍNCULO
DETABALAN	DETALHA BALANCETE
DETABALMUN	Detalha Balancete de Município
DETAConta	DETALHA CONTA CONTÁBIL
DETACRED	DETALHA FONTE
DETAZAO	Demonstra T. Sintético do Razão
DIÁRIO	CONSULTA DIÁRIO CONTÁBIL
DISTMUNANO	CONSULTA DIST. ANUAL MUNICÍPIO
ESPCONTAB	Eepelho Contábil de Documento
EXCGRUPO	Exclui Grupo de UG's
EXCMMSG	EXCLUI MENSAGEM
IALGRUPO	Inclui/Altera Grupo de UG'S
INCMSG	INCLUI MENSAGEM
LISARQDOU	LISTA ARQUIVO DOU
LISBLOGMUN	Lista Bloqueio de Município/UF
LISCONTIR	LISTA CONTAS IRREGULARES

LISDISTMUN	LISTA DISTRIBUIÇÃO MUNICIPAL
LISEQBAL	LISTA EQUAÇÕES BALANÇO
LISHISTEVE	Lista Histórico do Evento
LISTNATRESP	LISTA NAT. DE RESPONSABILIDADE
LISRELAT	LISTA RELATÓRIOS P/ BALANÇO
LISROLRESP	LISTA AGENTES RESPONSÁVEIS
LISTADOU	LISTA DOU
LISTAQDD	LISTA QUADRO DETALHAM.DESPESA
LISTARF	Consulta Receita por Fonte
LISTARFSUB	Consulta RF por Subórgão
LISTASITUA	LISTA SITUAÇÃO
LISTAUSUG	Lista Usuários da UG
LISTBAIXA	LISTA BAIXA INADIMPLÊNCIA
LISTCREDEX	LISTA CREDOR GRUPO/MATRIZ/PAÍS
LISTDELUG	Lista UGR'S com Delegação
LISTMANMF	LISTA MANUAL
LISTOBRIG	LISTA IDENTIFICADOR OBRIGAÇÃO
LISTPRIOR	CONSULTA PRIORIDADE
LISTPROP	LISTA PROPOSTAS
LISTQDDSUB	Lista QDD Por Subórgão
LISTSITCON	LISTA SITUAÇÃO CONTRATO
LISTTIPMOV	LISTA MOVIM. FINANCEIRA
LISTVCFUG	Lista VCP Por UG
LISUSUTRAN	Lista Usuários por Transação
RAZÃO	RAZÃO DA CONTA

Anexo 7

Exemplos de navegação no Siafi

Fonte: Manual do Siafi da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e Orçamentária da Câmara dos Deputados (CONOFF), por Eugênio Greggianin e Eber Zoehler Santa Helena, Brasília, 1999

ACESSO AO SIAFI

1. Entrar na tela inicial do Acesso Externo
2. Acessar a opção SERPRO
3. Digitar: **SF** ou **RD** (rede)
4. Na tela inicial do SIAFI, digitar:
 - *CÓDIGO: CPF do usuário
 - *SENHA: Senha do usuário
 - *SISTEMA: Nome do sistema (SIAFI95, SIAFI96, etc.).
5. Caso existam mensagens, o usuário poderá assinalar com um "X" aquelas que deseja receber.
6. O usuário poderá realizar as suas consultas assinalando um "X" dentro dos parêntesis, seguido da tecla <Enter>, dentro do Subsistema desejado, até que apareça a transação desejada, ou
7. Teclando <Tab> até que o cursor apareça na linha de comando e, em seguida, digitando: >Nome da Transação.
8. Para sair do SIAFI, basta digitar FIM na linha de comando.
9. Para migrar para outro Sistema, basta digitar SISTEMA na linha de comando e, em seguida, o Sistema SIAFI95, SIAFI96, etc.

Navegação no SIAFI

1. Há dois tipos de transações, quanto à forma de navegação:
 - *Transações que utilizam as teclas PF's (PF1, PF2, etc.)
 - *Transações que utilizam as teclas PA's (PA1, PA2, etc.)
2. As transações PF's possuem, na linha inferior do sistema, a indicação das PF's que podem ser utilizadas em cada momento.
3. Navegação em transações PF's:
 - *Em qualquer ponto da transação, pode-se sair para o Menu, executando-se <PF3>.
 - *Utiliza-se também a tecla <PF3> para retornar à transação, após obter uma resposta a uma consulta.
4. Navegação em transações PA's:
 - *Em qualquer ponto da transação, pode-se sair para o Menu, executando-se <PA1>.
 - *Utiliza-se a tecla <PA2> para retornar à transação, após obter uma resposta a uma consulta. Obs.: Em algumas transações, ao invés de usar a tecla <PA2>, usa-se a <PA1> duas vezes.
5. O Acesso ao SIAFI e o tempo de resposta para cada tela consultada, muitas vezes é lento, portanto, se o usuário teclar muitas vezes determinadas teclas, poderá travar a sua linha de acesso. Em alguns casos a tecla <Ins> do teclado numérico (com o teclado numérico desligado) destrava o terminal.
6. O uso das teclas PF's e PA's dependem de como é feito o acesso ao SIAFI. Ao final desta apostila, há um mapa com a forma mais comum de acesso às teclas especiais.

Menu Principal do SIAFI

Marque com "X" a opção desejada e tecla "Enter"

- ADMINISTRA Administração do Sistema
- AUDITORIA Auditoria
- CADCOM Cadastra e Consulta Manual/STN
- CONFORM Conformidade
- CONTABIL Contabilidade
- CONVENIO Convênios
- DOCUMENTO Documentos do SIAFI
- ESTMUN Estados e Municípios
- MANUALMF Manual

continuação:

- OBRIGACAO Controle de Obrigações
- ORCFIN Orçamentário e Financeiro
- O2C Operações Oficiais de Crédito
- PROGORCAM Programação Orçamentária
- TABADM Tabelas Administrativas
- TABAPOIO Tabelas de Apoio
- TABOBRIG Tabelas do Cadastro de Obrigações
- TABORC Tabelas Orçamentárias
- TABRECEITA Tabelas de Receita Orçamentária

*TABADM: permite obter informações sobre Municípios, Órgãos, Gestões, Unidades Gestoras, Unidades Orçamentárias e outras.

CONSULTA TABELAS ADMINISTRATIVAS

1. Na tela inicial do SIAFI, selecione:

* (x) TABADM

2. No Menu TABADM (Tabelas Administrativas) pode-se obter:

* () GESTAO Gestão
* () MUNICIPIO Município
* () ORGAO Órgão
* () ORGESTÃO Órgão/Gestão
* () PAIS País
* () SUBORGAO Subórgão
* () UF Unidades da Federação
* () UG Unidade Gestora
* () UO Unidade Orçamentária

CONMUN - Consulta Codificação do Município

1. Na tela de TABELAS ADMINISTRATIVAS, selecione:

* (x) MUNICÍPIO

* (x) CONMUN, ou

2. Na linha de comando, digite: >CONMUN (Consulta Município).

3. Informe uma ou várias das opções de Pesquisa:

*MUNICÍPIO - Código com 4 caracteres.

*UF

*TERMO DO TÍTULO - Parte do nome do município.

4. A consulta retorna o Código, Título, C.G.C. dos Municípios e UF.

5. A tecla <F2> detalha o município selecionado.

CONORGAO - Consulta Órgão

1. Na tela de TABELAS ADMINISTRATIVAS, selecione:

* (x) ÓRGÃO

* (x) CONORGAO, ou

2. Na linha de comando, digite: >CONORGAO (Consulta Órgão).

3. Informe uma ou várias das opções de Pesquisa:

*ORGÃO - Código com 5 caracteres.

*COMO - Selecionar com "x" caso queira o órgão superior ao solicitado.

*TIPO DE ADMINISTRAÇÃO - Código com 2 caracteres.

*TERMO DO TÍTULO - Parte do nome do órgão.

4. A consulta retorna o Código, o Título, o órgão superior e o ativo.

5. A tecla <F2> detalha o órgão selecionado.

CONGESTÃO - Consulta Gestão

1. Na tela de TABELAS ADMINISTRATIVAS, selecione:

* (x) GESTÃO

* (x) CONGESTÃO, ou

2. Na linha de comando, digite: >CONGESTÃO (Consulta Gestão).
3. Informe uma ou várias das opções de Pesquisa:
 - *GESTÃO - Código da gestão.
 - *TERMO DO TÍTULO - Parte do nome da gestão.
4. A tecla <F2> detalha a gestão selecionada.
5. A consulta retorna o Código, o Título, UG responsável, Recursos Diferidos, entre outros.

CONUO - Consulta Unidade Orçamentária

1. Na tela de TABELAS ADMINISTRATIVAS, selecione:
 - * (x) UO
 - * (x) CONUO
2. Na linha de comando, digite: >CONUO (Consulta Unidade Orçamentária).
3. Informe uma ou várias opções de Pesquisa:
 - *UO - Unidade Orçamentária.
 - *ÓRGÃO - Código do Órgão.
 - *TERMO DO TÍTULO - Parte do nome da Unid. Orçamentária.
4. A consulta retorna o Código, o Nome, as Unidades Gestoras e a Gestão de cada UO.

CONUG - Consulta Unidade Gestora

1. Na tela TABELAS ADMINISTRATIVAS, selecione:
 - * (x) UO
 - * (x) CONUG
2. Na linha de comando, digite: >CONUG. Na tela de Unidades Gestoras, deve-se digitar o Código do Órgão, por exemplo, para que sejam listadas as Unidades Gestoras daquele órgão.
3. Informe uma ou várias opções de Pesquisa:
 - *TERMO DO TÍTULO - Parte do nome da Unid. Orçamentária.
 - *ÓRGÃO - Código do Órgão
 - *UF - Unidade da Federação
 - *CGC
 - *Outros
4. A consulta retorna o Código, Nome, UF, Órgão, Func., Sit. e Ativo.

CONORGEST - Consulta Órgão e Gestão

1. Na tela de TABELAS ADMINISTRATIVAS, selecione:
 - * (x) ORGESTÃO
 - * (x) CONORGEST - Consulta Órgão/Gestão
2. Na linha de comando, digite: >CONORGEST (Consulta Órgão e Gestão).
3. Informe uma ou várias opções de Pesquisa:
 - *ÓRGÃO - Código do Órgão.
 - *GESTÃO - Código da Gestão

4. A consulta retorna o Código, Gestão, e respectivos títulos reduzidos.

CONUF - Consulta UF

1. Na tela de TABELAS ADMINISTRATIVAS, selecione:

- * (x) UF
- * (x) CONUF

2. Na linha de comando, digite: >CONUF (Consulta UF).

3. Informe a siglas da região a ser consultada.

4. A consulta retorna a região pesquisada com UF, Título, CÓD. BB e SUB. CON.

CONSUBORG - Consulta Suborgão

1. Na tela de TABELAS ADMINISTRATIVAS, selecione:

- * (x) SUBORGAO
- * (x) CONSUBORG, ou

2. Na linha de comando, digite: >CONSUBORG (Consulta Suborgão).

3. Informe uma ou várias opções de Pesquisa:

- *SUBORGAO - Código do Suborgão.
- *ORGÃO - Código com 5 caracteres.
- *UG Relacionadas - Código da Unidade Gestora.
- *TERMO DO TÍTULO - TERMO DO TÍTULO - Parte do nome do Suborgão.

4. A consulta retorna Código, Título e UG Coord.

CONCONV - Consulta Convênio

1. Na tela inicial do SIAFI, selecione:

- * (x) CONVÊNIO
- * (x) CADASTRO
- * (x) CONCONV, ou

2. Na linha de comando, digite: >CONCONV (Consulta Convênio)

3. Informe a opção que deseja consultar, conforme listagem abaixo:

- 01 - NÚMERO DO CONVÊNIO
- 02 - NÚMERO ORIGINAL
- 03 - CONCEDENTE E NÚMERO DO CONVÊNIO
- 04 - CONVENENTE E NÚMERO DO CONVÊNIO
- 05 - CONVENENTE E TIPO DE CONTA
- 06 - CONCEDENTE E TIPO DE CONTA
- 07 - ÓRGÃO CONCEDENTE E TIPO DE CONTA
- 08 - UG SETORIAL CONTÁBIL E TIPO DE CONTA
- 09 - MUNICÍPIO CONVENENTE
- 10 - MUNICÍPIO CONVENENTE E TIPO DE CONTA
- 11 - UF CONVENENTE E TIPO DE CONTA
- 12 - UF CONVENENTE E PERÍODO DE CELEBRAÇÃO
- 13 - CONCEDENTE E MUNICÍPIO CONVENENTE E TIPO DE CONTA
- 14 - CONCEDENTE E MUNICÍPIO BENEFICIADO
- 15 - CONCEDENTE , STATUS E TIPO DE CONTA
- 16 - CONCEDENTE, STATUS E TIPO DE CONTA
- 17 - CONCEDENTE CONVENENTE
- 18 - CONCEDENTE E UF BENEFICIADA
- 19 - CONCEDENTE, MUNICÍPIO CONVENENTE E ESFERA ADMINISTRATIVA

- 20 - CONCEDENTE, MUNICÍPIO CONVENENTE, ESFERA ADM. E TIPO DE CONTA
- 21 - CONCEDENTE, MUNICÍPIO CONVENENTE, STATUS E TIPO DE CONTA
- 22 - CONCEDENTE, UF CONVENENTE, STATUS E TIPO DE CONTA
- 23 - CONCEDENTE E FAIXA DE VALOR
- 24 - CONCEDENTE, MUNICÍPIO CONVENENTE E FAIXA DE VALOR
- 25 - CONCEDENTE E MOTIVO DE INADIMPLÊNCIA
- 26 - CONCEDENTE, CONVENENTE E MOTIVO DE INADIMPLÊNCIA
- 27 - CONCEDENTE, UF CONVENENTE FAIXA DE VALOR E TIPO DE CONTA
- 28 - CONCEDENTE, CONVENENTE E TIPO DE CONTA
- 29 - CONCEDENTE E UF CONVENENTE
- 30 - CONVENENTE E STATUS
- 31 - CONVENENTE E MOTIVO DA INADIMPLÊNCIA
- 32 - NÚMERO DO PROCESSO
- 33 - MUNICÍPIO BENEFICIADO
- 34 - UF BENEFICIADA
- 35 - MUNICÍPIO CONVENENTE E ESFERA ADMINISTRATIVA
- 36 - MUNICÍPIO CONVENENTE, STATUS E TIPO DE CONTA
- 37 - MUNICÍPIO CONVENENTE E FAIXA DE VALOR
- 38 - MUNICÍPIO CONVENENTE, FAIXA DE VALOR E TIPO DE CONTA
- 39 - MUNICÍPIO BENEFICIADO, FAIXA DE VALOR E TIPO DE CONTA
- 40 - UF CONVENENTE, FAIXA DE VALOR E TIPO DE CONTA
- 41 - UF CONVENENTE, STATUS E TIPO DE CONTA
- 42 - FAIXA DE VALOR E TIPO DE CONTA
- 43 - MOTIVO DA INADIMPLÊNCIA

4 - Seleção da opção: 01

*Informe o código do convênio e detalhe com <F2>.

*Esta consulta retorna o Código, Situação, Concedente, Nº Original, Convenente, Início e Fim da Vigência, entre outros.

5 - Seleção da opção: 33 - Município Beneficiado

*Informe o código do município com 4 caracteres, obtido através da pesquisa COMUN.

*Retorno desta consulta é o Código Concedente/Convenente, valor, sit. e motivo.

6. Cada opção trará dados diferentes, acompanhando os respectivos assuntos.

CONMOTIVO - Consulta Motivo da Inadimplência

1. Na tela inicial do SIAFI, selecione:

* (x) CONVÊNIO

* (x) CADASTRO

* (x) CONMOTIVO

2. Na linha de comando, digite: >CONMOTIVO (Consulta Motivo da Inadimplência).

3. Informe uma ou várias das opções de Pesquisa:

*MOTIVO INADIMPLÊNCIA - Código do Motivo.

*TERMO DO TÍTULO - Parte do nome do Motivo.

3. A consulta retorna a Descrição do Motivo da Inadimplência. Cada motivo pode ser detalhado com <PF2> na linha desejada.

CÉLULAS - Consulta Célula Orçamentária

1. Na tela inicial do SIAFI, selecione:

* (x) ORCFIN

* (x) SINTÉTICOS

* (x) CÉLULAS, ou

2. Na linha de comando, digite: >CÉLULAS (Consulta Célula Orçamentária).

3. Informe uma ou várias opções de Pesquisa:

- *UG - Unidade Gestora
- *ÓRGÃO - Código do Órgão
- *GESTÃO - Código da Gestão
- *MÊS DE REFERÊNCIA - Três primeiras letras
- *FUNCIONAL PROGRAMÁTICA
- *ESFERA
- *UO - Unidade Orçamentária
- *FONTE

4. A consulta retorna a Funcional Programática, Crédito Disponível, Valor A Liquidar e Valor Liquidado.

CONORC - Consulta Orçamentária

1. Na tela inicial do SIAFI, selecione:

- ORCFIN
- SINTÉTICOS
- CONORC, ou

2. Na linha de comando, digite: >CONORC (Consulta Orçamentária).

3. Informe uma ou várias opções de Pesquisa:

- *ÓRGÃO - Código do Órgão
- *ÓRGÃO SUPERIOR - Código do Órgão Superior
- *UG - Unidade Gestora
- *SUBORGÃO - Código do Subórgão
- *TIPO ADM. - Tipo da Administração
- *GESTÃO - Código da Gestão.

4. A consulta retorna a Posição no mês ou acumulada até o mês da despesa autorizada, executada e programada, detalhada por UO, Funcional Programática, UF, Fonte, GND e outros.

CONSULTORC - Consulta Execução Orçamentária

1. Na linha de comando, digite: >CONSULTORC (Consulta Execução Orçamentária), ou na tela inicial do SIAFI, selecione:

- ORCFIN
- SINTÉTICOS
- CONSULTORC

2. Informe uma ou várias opções de Pesquisa:

- *ÓRGÃO - Código do Órgão
- *UG - Unidade Gestora
- *GESTÃO - Código da Gestão
- *MÊS - Mês a ser analisado
- *e outros.

3. Na tela seguinte, aparecem novas opções de pesquisa:

- *ESFERA - Código da Esfera
- *UO - Unidade Orçamentária
- *FUNCIONAL PROGRAMÁTICA -
- *GND - Código do Grupo de Natureza da Despesa
- *REGIÃO - Norte, Nordeste, etc.
- *e outros.

4. A consulta retorna o total dos empenhos emitidos, anulados, recebidos, transferidos, liquidados, a liquidar e o crédito disponível.