

**ACCOUNTABILITY: ESTUDO DA TRANSPARÊNCIA DO PORTAL DA FINEP**

Sibelly Resch  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
[sibelly.resch@ufms.br](mailto:sibelly.resch@ufms.br)

Isabel Cristina dos Santos  
Universidade Municipal de São Caetano do Sul  
[isa.santos.sjc@gmail.com](mailto:isa.santos.sjc@gmail.com)

Vinicius Schurgelies  
Fundação Getúlio Vargas / Universidade Metodista de São Paulo  
[vinicius.schurgelies@metodista.br](mailto:vinicius.schurgelies@metodista.br)

**Eixo Temático:** Tecnologias e Sistemas de Informação

## **RESUMO**

O exercício da *accountability* requer transparência, responsabilização e controle social. Sua prática é incipiente no Brasil, bem como os estudos que tratam sobre esse tema. Nesse contexto, questiona-se: É possível mensurar o grau de transparência da gestão das políticas públicas implementadas pela FINEP? Os objetivos do trabalho são: a) identificar um modelo e analisar a transparência do Portal da FINEP; b) refletir sobre as condições objetivas para o exercício do controle social. Utilizou-se um modelo conceitual e procedeu-se ao levantamento e análise das informações disponíveis no portal da FINEP. Os resultados indicam que, apesar do órgão disponibilizar muitas informações, o grau de transparência pode ser considerado baixo, dificultando o exercício do controle social. Como recomendação sugere-se trabalhar em duas frentes: na qualificação do cidadão para a compreensão das informações disponibilizadas e aperfeiçoar e/ou desenvolver os distintos aspectos mensurados nesse estudo.

**Palavras-chave:** *Accountability*; Transparência; Controle Social; FINEP.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, milhares de brasileiros têm ido às ruas para manifestar sua insatisfação com os diferentes níveis de governo – municipal, estadual e federal, o Brasil vivencia grande instabilidade política. Escândalos sobre corrupção são noticiados cotidianamente pelos meios de comunicação, abalando a credibilidade do Estado e do poder público. A sociedade civil, por sua vez, anseia por melhorias em saúde, educação, segurança pública, mobilidade urbana, um comportamento ético dos gestores públicos e privados, um judiciário mais eficiente, e pela retomada do crescimento econômico com geração de emprego e renda, entre outras demandas que são caras.

A cobrança feita pela sociedade civil à Administração Pública diz respeito à ideia da responsabilização e prestação de contas pelos gestores públicos juntamente com o controle social, temas centrais do conceito de *accountability*. E o controle social é definido como a “participação direta da população no processo da gestão pública, resultando na apropriação pela sociedade de meios e instrumentos para planejar, fiscalizar e analisar as ações e os serviços” (COTTA et al, 2011, p.1122), o que muda frigorosamente a relação entre a sociedade e o Estado, fortalecendo a prática da democracia e da cidadania.

Para Pinho e Sacramento (2009, p. 1350) “a *accountability* nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização”. O seu exercício demanda maior transparência nas ações e na prestação de contas públicas por meio da criação de procedimentos e mecanismos que subsidiem o controle dos detentores de poder, propiciando o controle social da gestão das políticas públicas.

De acordo com Cruz et al. (2011) e demais autores, a transparência da gestão pública no Brasil ainda se encontra num estágio incipiente (AKUTSU E PINHO, 2002; PINHO, 2006; SANTANA JÚNIOR, 2008; PAIVA E ZUCCOLOTTO, 2009; JUSTICE, MELITSKI E SMITH, 2006; HERAWATY E HOQUE, 2007; STYLES E TENNYSON, 2007; PÉREZ, BOLÍVAR E HERNÁNDEZ, 2008). Segundo eles, há um déficit de *accountability* nos diferentes níveis governamentais. Por isso, é necessária a realização de estudos que contribuam para a melhoria nas práticas de transparência dos mais diferentes órgãos públicos brasileiros.

Os estudos sobre *accountability* no país também são bastante incipientes. Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013), em meta-análise sobre a *accountability* constataram que no período de 1991 – quando se inicia as discussões sobre o conceito no Brasil – até 2011, foram

publicados em periódicos de maior circulação (A1a B2) apenas 12 trabalhos que tratam o conceito como tema principal. Assim, justifica-se a realização de estudos que possam aprofundar o conhecimento sobre o processo de transparência, identificando lacunas e problemas que contribuam para a diminuição da assimetria de informação entre os diferentes atores que compõe a democracia brasileira.

Uma dimensão que precisa ser levada em consideração no processo de transparência e controle social é a participação do cidadão. Nesse sentido, além da disponibilidade e da qualidade da informação, há que se considerar para a consolidação dos processos democráticos a qualificação do cidadão, ou seja sua capacidade de análise e compreensão das informações que são disponibilizadas pelos órgãos públicos.

Desta forma, são necessárias práticas sociais que induzem à transformação dos valores ainda reproduzidos nas diversas instituições no Brasil. Coloca-se assim um desafio para as instituições e para a sociedade: construir coletivamente a sua função social e, a partir disso, redefinir os meios as permitam gerar cidadãos qualificados para a participação política e para a transformação do Brasil num país mais democrático, mais justo e menos desigual. As instituições públicas têm papel fundamental nesse processo, que engloba tanto seu papel como uma comunidade de prática e quanto como indutor do processo de mudança pela forma como orientam suas relações com a sociedade civil.

Para a condução deste estudo, dentre as diversas áreas e órgãos possíveis, escolheu-se a agência de fomento Financiadora de Estudos e Pesquisas – FINEP, que compõe a estrutura do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que, após recente reestruturação, passou a incorporar a pasta de comunicação, passando a denominar-se Ministério da Ciência, Tecnologias e Inovações e Comunicações- MCTIC.

Da constatação que o tema *accountability* foi pouco explorado no Brasil, e que a transparência é condição fundamental para o seu exercício e, que o controle social é importante instrumento para o aperfeiçoamento das políticas públicas, questiona-se: é possível mensurar o grau de transparência da gestão das políticas públicas implementadas pela FINEP com base nas informações disponíveis no seu portal?

Para tanto, identificou-se um modelo conceitual que permitisse relacionar as características que contribuem para a transparência. Procedeu-se, então, ao levantamento e análise das informações no portal da FINEP, visando identificar a presença (P) ou ausência (A) dessas características. A coleta de dados foi feita entre julho a dezembro de 2013, e revisadas quatro anos depois. Ao longo do primeiro semestre de 2017, não foram observadas no Portal da FINEP mudanças que justificassem a atualização das informações contidas neste

estudo. Além disso, a pesquisa realizada pôde testar a aplicabilidade do modelo em questão.

Como contribuição, o trabalho que se apresenta convida à reflexão sobre o exercício do controle social na gestão das políticas públicas.

## **2 ACCOUNTABILITY: TRANSPARÊNCIA, RESPONSABILIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

Campos (1990) publicou um artigo seminal no Brasil sobre *accountability*, inspirado na concepção de Mosher (1968), no qual a entende como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo e, portanto, deve estar sujeito à responsabilização por suas ações – conceito relacionado à punição. Essa obrigação é inerente aos governos democráticos, pois a eles são delegados poderes para governar ‘pelo e para’ o povo.

Na obra de 1990, Campos destaca que, com a complexidade da estrutura do Estado, cresce a necessidade de controle do poder para evitar usos (e abusos) do governo como um todo, aplicando, portanto, o exercício da *accountability* para executivo, legislativo e funcionários de carreira. Campos (1990) lembra que os funcionários públicos respondem a superiores hierárquicos, dos quais dependem para fazer avançar suas carreiras. Por isso, a autora afirma que a *accountability* ascendente, ou seja, exercida pelos próprios funcionários é limitada.

Pinho e Sacramento (2009), apoiados em Przeworski (1998) e Schedler (1999), aprofundaram a análise iniciada por Campos (1990), dividiram o conceito de *accountability* em dois momentos: o momento da *answerability* – informação e justificação – “obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos” (idem, p. 1349) e o momento do *enforcement* – punição – “capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos” (idem, p. 1349).

Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009) consideram a prática da *accountability* deve ser feita tanto por atores internos quanto externos à Administração Pública. Neste último, destacam os autores, o papel fundamental da sociedade civil organizada para o exercício da *accountability*. Campos (1990, p.16) ressalta que a atuação dos órgãos de controle internos é insuficiente. Sobre o papel do Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, observa que pouco se pode concluir sobre sua atuação quanto a: “a) eficiência com que uma organização empregou recursos públicos; b) eficácia no atingimento das metas; c) efetividade dos órgãos públicos no atendimento às necessidades das clientelas; d) justiça social e política, na distribuição de custos e benefícios”.

O cenário analisado por Campos (1990) mudou substancialmente com a Constituição

de 1988 que trouxe maior descentralização das políticas públicas para os níveis estaduais e municipais, conforme destacam Pinho e Sacramento (2009). O pressuposto é de que a proximidade do cidadão com a municipalidade é maior e consequentemente com as instâncias decisórias, contribuindo para a eficiência e eficácia das políticas públicas.

Além disso, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado contribuiu para um novo paradigma na Administração Pública, deslocando o foco dos controles de procedimentos para os controles dos resultados. O desenvolvimento de indicadores, metas e objetivos contribui para que o processo de *accountability* seja mais efetivo na medida em que se pode cobrar pelo cumprimento do que foi estabelecido legalmente.

Quanto à participação popular, foram criados diversos mecanismos nas últimas décadas. Dentre os avanços para o fortalecimento da democracia, Pinho e Sacramento (2009) observam o OP (Orçamento Participativo), a LRF (Lei De Responsabilidade Fiscal), o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), o acesso, via internet, ao processo de transferências do FPE e do FPM (Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios); as TVs e as rádios da Câmara e do Senado; a criação de ouvidorias; criação de conselhos, entre outros.

Mais recentemente, pode-se destacar a criação da Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/09) que regulamenta a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; a criação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) que regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas das distintas esferas governamentais. Importante destacar que o direito à informação, nas palavras de Jardim (2012), é um forte indicador da cidadania, e também do empoderamento da sociedade fundamentada na democracia, ainda que os espaços de participação da sociedade sejam definidos pelo próprio governo (AUGUSTINHO, OLLIVEIRA E GUIMARÃES, 2015).

Apesar dos avanços destacados, Pinho e Sacramento (2009, p.1364), retomando o cenário destacado por Campos (1990), assinalam que ainda se observa no Brasil:

[...] uma sociedade passiva, nepotismo, favoritismo, privilégios para alguns/poucos, falta de participação da sociedade civil, autoritarismo, populismo, crise de credibilidade das instituições, principalmente o Congresso, o padrão casuístico dos partidos políticos, troca de votos por cargos públicos e um enorme etc.

Pode-se dizer que as características destacadas pelos autores em 2009 pouco se alteraram até o presente momento. Os instrumentos já citados de participação e controle

previstos na CF/88 e reforçados através de outras leis e instrumentos não se mostraram suficientes para atender aos anseios da sociedade. Campos (1990) destacou um elemento que pode ser utilizado para análise desse movimento: a tendência exagerada para regras e normas e desrespeito pelo seu cumprimento (formalismo) por parte do serviço público.

Ainda, Campos (1990) observou a falta de organização da sociedade civil brasileira. Para a autora, em democracias mais maduras, os cidadãos criam organizações capazes de dialogar sobre seu descontentamento. A arena de diálogo entre os cidadãos e o poder público é necessária para o exercício de *accountability* e da própria democracia.

Filgueiras (2011) reforça que a esfera pública inclusiva é uma exigência do processo deliberativo e da *accountability*, cuja prática somente para fim de transparência é criticada pelo autor. Para ele, a disponibilização de informações não é suficiente, pois não é possível acompanhar a construção e consolidação das informações e produzir entendimento acerca das questões públicas. E, dado que quantidade não é qualidade, ele ressalta que as informações são “produzidas por agências que permitem o uso ideológico da transparência” (idem, p.83). Ele critica a transparência como ação isolada de exercício de *accountability*, pois “sozinha, não possibilita um processo de crítica social da política nas democracias contemporâneas” (idem, p.91), porém reforça sua importância para um processo mais amplo de participação cívica.

Acredita-se que a redução do déficit de informação do cidadão é condição *sine qua non* para o exercício da *accountability*. A transparência, conforme destaca Filgueiras (2011) deve surgir como valor central na gestão pública contemporânea fomentando a *accountability*. Além disso, a forma de disponibilização dos dados deve possibilitar sua compreensão pelos cidadãos.

Todo o processo de comunicação com os cidadãos se modificou substancialmente com a expansão da rede mundial de computadores (*internet*). Diante disso, organismos internacionais, como a *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a *International Federation of Accountants* (IFAC) apontam a internet como um meio de comunicação com potencialidade de disponibilizar informações de forma tempestiva e transparente aos diversos atores sociais (CRUZ et al, 2012).

No Brasil, por recomendação legal, a internet já é utilizada para divulgar atos da Administração Pública para algumas situações (Lei Complementar nº 101/2000, Lei Complementar nº 131/2009 e Lei nº 9.755/1998). E com aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), o uso ampliou-se ainda mais. Todos esses fatores combinados

formam o cenário que coloca a *accountability* como desafio para construção de novas relações entre o poder público e os cidadãos, especialmente no quesito credibilidade das instituições.

### **3 SOBRE A FINEP – AGÊNCIA BRASILEIRA DA INOVAÇÃO**

A FINEP é uma das principais agências de financiamento à inovação no Brasil. Sua missão é promover e financiar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica em empresas, universidades, institutos tecnológicos, centros de pesquisa e outras instituições públicas ou privadas, mobilizando recursos financeiros e integrando instrumentos para o desenvolvimento econômico e social do País. A FINEP, objeto desse estudo, foi criada em 24 de julho de 1967 e posteriormente se tornou a secretaria executiva do FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, destinado a financiar a expansão do sistema de C&T, tendo a inovação como eixo estruturante (FINEP, 2013).

A FINEP atua em “todas as etapas e dimensões do ciclo de desenvolvimento científico e tecnológico: pesquisa básica, pesquisa aplicada, melhoria e desenvolvimento de produtos, serviços e processos” (FINEP, 2013, s/p). E, também “apoia, ainda, a incubação de empresas de base tecnológica, a implantação de parques tecnológicos, a estruturação e consolidação dos processos de pesquisa e o desenvolvimento de mercados” (FINEP, 2013, s/p).

Por meio de programas de apoios financeiros reembolsáveis e não reembolsáveis e de investimentos, a FINEP possui mecanismos de apoio de fluxo contínuo, utilizado para o atendimento das demandas induzidas ou espontâneas das empresas para seus projetos de financiamentos reembolsáveis na área de inovação e as chamadas públicas, que consistem em ações estruturadas com seleção por meio de um processo de competição aberto ao público. Os investimentos indiretos consistem em fundos de investimentos para empresas (FINEP, 2013). Os financiamentos às empresas como forma de apoio à inovação possuem distintas modalidades, a saber:

- Financiamentos com encargos reduzidos para a realização de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação nas empresas brasileiras (FINEP Inova Brasil),
- Fomentos para áreas específicas, como é o caso da biomassa oriunda da cana-de-açúcar (Paiss), cadeia Aeroespacial, Defesa e Segurança (Inova Aerodefesa), agropecuária e alimentos (Inova Agro), área de energia, especialmente as renováveis (Inova Energia), desenvolvimento de fornecedores brasileiros para a cadeia produtiva da indústria de petróleo e gás natural (Inova Petro),

- Atividades no âmbito do Complexo Econômico e Industrial da Saúde – CEIS (Inova Saúde), apoio a empresas de micro e pequeno porte (Tecnova) e apoio descentralizado por meio de agentes financeiros a empresas com receita operacional bruta de até R\$ 90 milhões (Inovacred).
- A modalidade de *venture capital* conta com parceria do Fundo Multilateral de Investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (FUMIN/BID). O objetivo é promover a estruturação e consolidação da indústria de capital empreendedor no País e o desenvolvimento das empresas inovadoras brasileiras.
- A modalidade de apoio não reembolsável, denominada como subvenção econômica, permite a aplicação de recursos públicos não reembolsáveis diretamente em empresas, para compartilhar com elas os custos e riscos inerentes a atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (FINEP, 2013).

A FINEP também apoia os ICTs (Instituições Científicas e Tecnológicas) por meio de financiamento não reembolsável originado dos Fundos Setoriais para apoio a projetos de Ciência, Tecnologia e Inovação apresentados por ICTs nacionais e através do PROINFRA apoia-se projetos de manutenção, atualização e modernização da infraestrutura de pesquisa de ICTs. Por meio do SIBRATEC (Sistema Brasileiro de Tecnologia) apoia parcerias entre o setor produtivo e as instituições de ciência e tecnologia. É por meio de recursos não reembolsáveis e chamadas públicas que a FINEP apoia ainda os Parques Tecnológicos visando o desenvolvimento de competências tecnológicas focadas em vocações regionais.

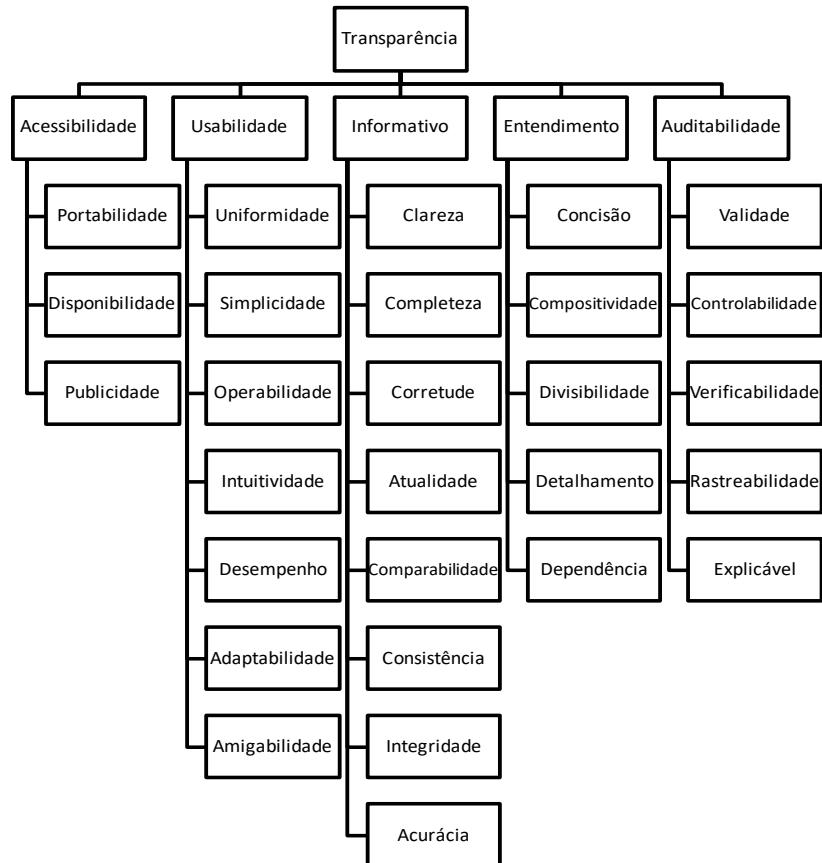
A FINEP também é responsável por um prêmio (Prêmio FINEP de Inovação) que foi criado para reconhecer e divulgar esforços inovadores realizados por empresas, instituições sem fins lucrativos e inventores brasileiros, desenvolvidos no Brasil e já aplicados no País ou no exterior. Fornece apoios em forma de patrocínio para a realização de eventos de CT&I e promove parcerias com outros países e organismos internacionais com o objetivo de desenvolvimento conjunto de produtos, processos, e serviços inovadores (FINEP, 2013).

#### **4 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA**

Para verificar se é possível mensurar o grau de transparência da gestão das políticas públicas implementadas pela FINEP com base nas informações disponibilizadas em seu portal foi necessário encontrar um modelo conceitual que possibilitasse a operacionalização da pesquisa. Cappeli, Leite e Araújo (2010) elaboraram um modelo de estágios para avaliar a

transparência. O modelo se baseia na engenharia de requisitos para a construção de um conceito de transparência aplicado ao contexto social das organizações. A transparência, na compreensão dos autores, ocorre quando estão presentes características referentes a processos e informações, sintetizadas na Figura 1 e definidas no Quadro 1.

**Figura 1 - Características de Transparência no Contexto Social das Organizações**



Fonte: Cappelli, Leite, Araújo (2010)

De acordo com a revisão teórica foram definidas as seguintes características de transparência:

**Quadro 1 - Características de Transparência no Contexto Social das Organizações**

Características	Definições das características
<b>Acessibilidade</b>	Capacidade de obtenção
<b>Acurácia</b>	Capacidade de execução isenta de erros sistemáticos
<b>Adaptabilidade</b>	Capacidade de mudar de acordo com as circunstâncias e necessidades
<b>Amigabilidade</b>	Capacidade de uso sem esforço
<b>Atualidade</b>	Capacidade de estar no estado atual
<b>Auditabilidade</b>	Capacidade de exame analítico
<b>Clareza</b>	Capacidade de nitidez e compreensão
<b>Comparabilidade</b>	Capacidade de ser comparado
<b>Completeza</b>	Capacidade de não faltar nada do que pode ou deve ter

<b>Compositividade</b>	Capacidade de construir ou formar a partir de diferentes partes
<b>Concisão</b>	Capacidade de ser resumido
<b>Consistência</b>	Capacidade de resultado aproximado de várias medições de um mesmo item
<b>Controlabilidade</b>	Capacidade de ter domínio
<b>Corretude</b>	Capacidade de ser isento de erros
<b>Dependência</b>	Capacidade de identificar a relação entre as partes de um todo
<b>Desempenho</b>	Capacidade de operar adequadamente
<b>Disponibilidade</b>	Capacidade de ser utilizado no momento em que se fizer necessário
<b>Divisibilidade</b>	Capacidade de ser particionado
<b>Divulgação</b>	Capacidade de ser apresentado
<b>Entendimento</b>	Capacidade de alcançar o significado e o sentido
<b>Explicável</b>	Capacidade de informar a razão de algo
<b>Informativo</b>	Capacidade de prover informações de qualidade
<b>Integridade</b>	Capacidade de ser correto e imparcial
<b>Intuitividade</b>	Capacidade de ser utilizado sem aprendizado prévio
<b>Operabilidade</b>	Capacidade de estar operacional
<b>Portabilidade</b>	Capacidade de ser usado em diferentes ambientes
<b>Publicidade</b>	Capacidade de educatividade do portal
<b>Rastreabilidade</b>	Capacidade de seguir o desenvolvimento de um processo ou a construção de uma informação, suas mudanças e justificativas.
<b>Simplicidade</b>	Capacidade de não apresentar dificuldades ou obstáculos
<b>Uniformidade</b>	Capacidade de manter uma única forma
<b>Usabilidade</b>	Capacidade de uso
<b>Validade</b>	Capacidade de ser testado por experimento ou observação para identificar se o que está sendo feito é o correto
<b>Verificabilidade</b>	Capacidade de identificar se o que está sendo feito é o que deve ser feito

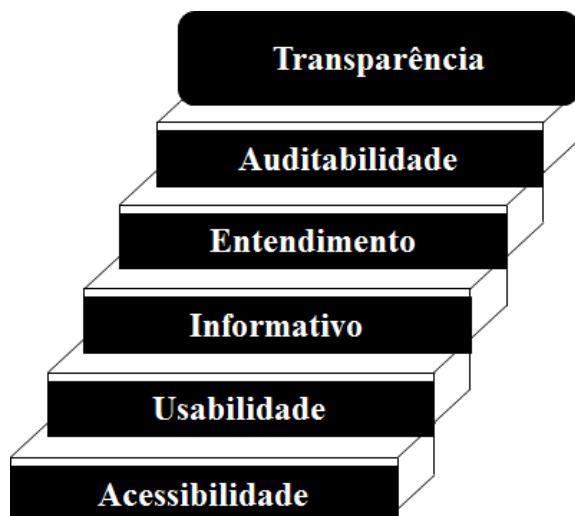
Fonte: Cappelli, Leite, Araújo (2010)

Cappelli, Leite e Araújo (2010) observam que todas as características devem estar presentes nas organizações para que obtenham transparência. Entretanto, é possível ocorrerem graduações em função do nível de atendimento de cada uma das características que compõem o conceito. Essas graduações foram esquematizadas por eles utilizando a teoria dos estágios, com base em Nolan (1973). Comparam-se as relações de dependência entre os cinco grupos criados, preconizando que não há necessidade de alcance completo de todas as características

de um determinado grau para que se possa passar para um próximo. Assim, “a estrutura criada explicita apenas que há forte dependência entre os grupos de características, indicando que a insuficiência de algumas características pode impossibilitar o alcance de outras, caso não sejam estabelecidas antes destas” (CAPPPELLI, LEITE E ARAÚJO, 2010, p.101).

Com base nas dependências, os autores construíram o que denominaram como “Degraus da Transparência”, apresentado na Figura 2. De acordo com os autores “cada um dos degraus de transparência pode então ser estabelecido através da institucionalização do conjunto de suas características” (idem, p. 101).

**Figura 2 - Degraus da Transparência**



Fonte: Cappelli, Leite, Araújo (2010)

A partir das características e dos construtos desenvolvidos nesse modelo é possível operacionalizar a pesquisa. Macedo e Vilain (2012) utilizaram esse modelo para realizar um estudo das atividades da área de desenvolvimento de projetos de *software* da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC). A operacionalização dos construtos foi adaptada desse trabalho.

Os dados foram analisados a partir do levantamento realizado no portal da FINEP, buscando identificar a presença ou ausência de cada característica presente no modelo. Portanto, a pesquisa que se apresenta é de cunho qualitativo, os dados coletados são documentais e os resultados são exploratórios.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após a adaptação da operacionalização realizada por Macedo e Vilain (2012) procedeu-se à navegação pelo portal da FINEP para identificar a presença (P) ou ausência (A) das características apontadas para o modelo.

Criou-se uma coluna denominada como “justificativa” para indicar o motivo pelo qual se considerou a característica como presente ou ausente. Ressalta-se que algumas características estão presentes parcialmente no portal e a justificativa, nesses casos, não se refere à ausência da característica, mas a algum dado ou informação divergente explicitada nesse campo. Os resultados são apresentados no Quadro 2.

**Quadro 2 – Características referentes à transparência no portal da FINEP**

**Constructo: Acessibilidade**

Característica	Operacionalização	P/A	Justificativa
Portabilidade	Disponibilizar opções para <i>download</i> das consultas em diferentes formatos de arquivo.	A	Não há opção de baixar os dados em diferentes formatos (excel, txt, entre outros)
Disponibilidade	Disponibilizar as informações por meio de Sistemas de Informação	P	Possui portal e disponibiliza informações sobre a gestão das políticas implementadas pelo órgão.
Publicidade	Oferecer ferramentas de educatividade para o uso adequado do portal	A	Não há ferramenta, manual com linguagem simplificada ou educativa que contribua para um processo formativo do cidadão ou usuário voltado para o aprendizado, disseminação e nívelamento das informações sobre o próprio FINEP, suas atividades e projetos, bem como o exercício do controle social.

**Constructo: Usabilidade**

Característica	Operacionalização	P/A	Justificativa
Operabilidade	Descrever os objetivos do processo	P	A descrição e os objetivos de cada programa, o público-alvo, as ações apoiáveis e os instrumentos legais são claros e fornecem subsídios para compreensão.
Operabilidade	Descrever principais funções do sistema	A	O portal não possui um mapa do sítio com a descrição das principais funções do sistema.
Uniformidade	Utilizar padrões de desenvolvimento	A	Em números – relatórios – não fica claro porque só são disponibilizados relatórios de 2003 a 2006 e não a série histórica completa.

No link relatórios há uma opção de “contas públicas”, com a descrição compras, seguida da janela para escolha do mês e ano (2002 a 2012), abaixo aparece à opção contratos e a escolha do mês (Nov/2002 a out/2003). Não fica claro porque a opção pela informação disponível está somente nesse período e o fato do campo escolha do ano disponibilizar a opção de outros anos, em que a busca não localiza resultados causa confusão acerca da informação. Sobre as contas públicas, ainda, não fica claro porque a opção está dentro de relatórios e depois num ícone separado com a mesma informação.

Uniformidade	Definir os termos do domínio	P	O portal disponibiliza um glossário com os principais termos utilizados.
Amigabilidade	Usar representação gráfica para melhor entendimento do processo	P	Apesar de não disponibilizar os recursos gráficos em todos os links, há algumas opções de visualização gráfica, especialmente nos relatórios de processos de contas anuais.
Amigabilidade	Oferecer informações sobre as atividades a serem executadas	A	O portal não oferece informações a serem executadas, por exemplo, ao entrar em processos de contas anuais, há opção para fazer download do relatório de gestão de vários anos.

			Todavia, não há informações sobre o tamanho do arquivo e não há outra opção além do download.
Simplicidade	Utilizar padrões de documentos	A	As informações não são disponibilizadas nos mesmos padrões, o que permitiria a comparabilidade.
Simplicidade	Unificar as fontes de informação	A	As informações referentes aos projetos apoiados possuem formas de consulta diferentes (MCTI/FINEP/Portal da transparência); As informações financeiras estão disponíveis no relatório de gestão, todavia, não é possível consultar as informações sequencialmente, pois são apresentadas separadamente e em formato de figura.
Intuitividade	Promover o reconhecimento facilitado dos padrões	A	O portal possui redundância de informações o que dificulta a naveabilidade. Por exemplo, para verificar os projetos contratados existem três caminhos no portal: 1) acesso à informação – ações e programas; 2) números – projetos contratados pela FINEP; 3) atalho direto na página inicial. Nomenclaturas como informação financeira, em números, também causam confusão, pois cria-se uma expectativa de que todas as informações financeiras estarão nessa janela.
Adaptabilidade	Permitir mudanças de processo, atividades ou fluxo	A	As consultas não permitem o retorno ao ponto imediatamente anterior. Por exemplo, uma consulta efetuada em projetos por ano, resulta em hiperlinks por estados. Ao clicar no estado abre-se a lista dos projetos, e não é possível retornar para a lista de estados, sendo necessária nova consulta.

### Constructo: Informativo

Característica	Operacionalização	P/A	Justificativa
Integridade	Apresentar as fontes de informação	P	Os dispositivos legais que regem as ações são apresentados.
Corretude	Possuir atividades para cumprir as leis que regem o processo	P	Departamento de Acompanhamento, Avaliação e Gestão da informação (DAGI); Comissão de ética e ouvidoria.
Acurácia	Controlar possíveis erros sistemáticos	A	Em acesso a informação – despesas / execução orçamentária – o link não abre.
Acurácia	Verificar se os resultados atendem aos objetivos.	A	O cumprimento das metas é indicado em ambos relatórios de gestão, todavia, sua conferência não é possível.
Atualidade	Disponibilizar informações atuais	P	As informações disponibilizadas são atuais, como por exemplo, é possível consultar os gastos com viagens no mês vigente.
Completeza	Verificar se as atividades e processos atendem todos os objetivos	A	Como nem todas as informações sobre os processos são disponibilizadas não é possível verificar a completeza dos mesmos
Comparabilidade	Definir padrões que permitem a comparação dos dados	A	As informações são disponibilizadas nos relatórios em pdf, não permitindo comparabilidade. Além disso, as opções de busca não fornecem opções suficientes para permitir comparabilidade. Algumas informações, como projetos, não possuem opção para download.
Dependência	Identificar composição e relações entre informações	A	Como a FINEP administra os FNDCT, deveria ser possível consultar as composições e relações entre as ações,
Dependência	Identificar recursos por atividades	A	Os valores disponíveis em cada fundo são claros, todavia o emprego desses recursos não é apresentado de forma detalhada.
Divisibilidade	Possibilitar o fracionamento de processos e informações	A	Não há opções de buscas particionadas
Concisão	Criar versões resumidas das informações	A	Não há versões resumidas das informações. O Relatório de Gestão do Exercício de 2012 da FINEP tem 361 páginas e Relatório de Gestão 2012 do FNDCT tem 390 páginas.
Compositividade	Possibilitar a composição de	A	A busca dos projetos apoiados pela FINEP disponibiliza

relatórios selecionando vários dados

três opções de busca (Nome da Instituição ou Projetos por Ano e Estados ou Nº do Contrato / Convênio), ou seja, não possibilita a composição de um relatório único com todos os projetos apoiados pela FINEP.

### Constructo: Auditabilidade

Característica	Operacionalização	P/A	Justificativa
Validade	Testar se os processos atendem aos objetivos definidos	A	Não é possível verificar o cumprimento, pois faltam informações quanto às metas definidas.
Controlabilidade	Registrar decisões tomadas	P	Os relatórios de gestão apresentam decisões tomadas em relação a diversos processos.
Controlabilidade	Conferir e registrar a execução dos projetos	A	A realização dos objetivos é disponibilizada após a execução.
Verificabilidade	Verificar se o que está sendo feito é o correto	A	O relatório de gestão do FNDCT aponta que em 2012 foram aprovados 21 projetos pela FINEP e 3 foram descentralizados para o CNPq. Todavia, a consulta a chamadas públicas encerradas/resultados, utilizando a opção de busca CT-HIDRO + 2012 fornece a informação “Não existem chamadas públicas que atendam ao critério solicitado”.
Rastreabilidade	Permitir consulta ao histórico de atividades	A	Não há opção desse tipo de consulta, exceto para algumas atividades.
Rastreabilidade	Registrar o histórico dos processos	A	Não existe cadastro de usuário que permita o registro do histórico de consultas realizadas.
Rastreabilidade	Identificar o motivo das alterações	A	Não é possível identificar alterações, como por exemplo, valor solicitado por um projeto e valor liberado.
Explicação	Identificar e justificar as ações e atividades	P	O relatório de gestão é bastante detalhado em relação às ações e procedimentos realizados. Todavia, nem todas as explicações são fornecidas no relatório de modo que o leitor entenda com clareza a gestão das políticas implementadas pela FINEP.

**Legenda:** Os resultados foram desenvolvidos pelos autores e estão expressos nas colunas P/A e Justificativa. O modelo baseia-se em Macedo e Vilain (2012).

Fonte: A Pesquisa

Após a realização dessa etapa, conforme sugerem Cappelli, Leite e Araújo (2010), deveria proceder-se à indicação do estágio do grau de transparência da FINEP. Entretanto, conforme se percebe no Quadro 2, a maioria das características de cada construto foi considerada ausente, inviabilizando assim a indicação de um estágio de transparência, conforme proposto por Cappelli, Leite e Araújo (2010).

Das 34 dimensões verificadas, somente 9 foram consideradas presentes na análise, o que corresponde a 26,47% do total dos itens pesquisados. Entre os 9 itens presentes, 3 deles correspondem ao constructo informativo, 2 ao constructo auditabilidade, 2 ao constructo usabilidade e 2 ao constructo acessibilidade. Não foi registrada a presença do constructo entendimento, não se excluindo a possibilidade de sua inclusão no constructo explicação, presente nas informações do Portal FINEP.

Assim, pode-se considerar que a despeito da disponibilização de informações no

portal, o grau de transparéncia da FINEP é baixo, corroborando com a análise feita por Filgueiras (2011). Para que o cidadão possa exercer o controle social das políticas públicas é necessária a compreensão das informações disponibilizadas pelos órgãos públicos. Nesse sentido é importante destacar a ausência de ferramentas de educatividade para o cidadão no portal da FINEP, o que possivelmente ocorre em outros órgãos públicos.

Neste estudo, foram destacadas as leis e mecanismos criados para fomentar a cultura da transparéncia na Administração Pública e o desenvolvimento do controle social, além da participação mais ativa dos cidadãos no exercício da gestão pública, como é o caso do orçamento participativo. Entretanto, para que esses objetivos sejam atingidos é necessário trabalhar fortemente em duas frentes: na qualificação do cidadão para a compreensão das informações disponibilizadas e no aperfeiçoamento e desenvolvimento dos distintos aspectos mensurados nesse estudo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que os pontos apontados como justificativa para declarar ausência da característica são indicativos de que a FINEP deve rever sua política de transparéncia. Conforme se destacou no decorrer desse trabalho, a *accountability* é ainda incipiente no Brasil e a transparéncia é condição *sine qua non* para o exercício do controle social.

Os resultados do estudo indicam que as condições objetivas dadas aos cidadãos para o exercício do controle social devem ser repensadas. O cenário político atual indica que a população demanda mudanças na administração pública e dada a relevância das políticas implementadas pela FINEP para contribuir com a inovação e com o desenvolvimento do país, é fundamental desenvolver novos mecanismos e procedimentos que contribuam não só para a transparéncia e controle social, mas que disso resulte melhoria na gestão do próprio órgão.

Ademais, não se pode ignorar o contexto histórico brasileiro nesse processo. Além das condições objetivas que cada órgão público deve gerenciar, é preciso construir a subjetividade política do cidadão brasileiro, ou seja, seu sentimento de pertencimento à coletividade. E essa não é uma tarefa exclusiva do órgão analisado ou de qualquer outro órgão público de per si, e, sim, uma construção de toda a sociedade e de suas instituições.

Cabe destacar que esse estudo se limitou ao Portal da FINEP. Certamente, uma busca mais detalhada cruzando dados com o Portal da Transparéncia e os dados disponibilizados pelo MCTIC poderiam apontar outros indicativos para melhoria da transparéncia. Poder-se-ia também recorrer à LAI - Lei de Acesso à Informação. Todavia, o balanço publicado pela Controladoria Geral da União (CGU, 2013) aponta que 70% dos pedidos foram solicitados

por pessoas com formação no ensino superior, ou seja, trata-se de uma ferramenta ainda distante para a maioria dos cidadãos brasileiros. E ainda assim, é necessário compreender o alcance desse mecanismo para a compreensão da gestão das políticas públicas.

Além disso, como limite do estudo destaca-se a operacionalização dos construtos. Isso porque muitos conceitos se sobrepõem como Cappelli, Leite e Araújo (2010) destacaram em seu artigo. Também é preciso mensurar a relatividade da pesquisa sob o ponto de vista dos pesquisadores, limitando conclusões generalizadas.

Como sugestões para estudos futuros, acredita-se que, para que se possa identificar o estágio de transparência, seria necessário realizar um grupo focal para rever a operacionalização dos conceitos, esclarecendo ainda mais as definições para busca com base nas especificidades do órgão em questão juntamente com melhor delimitação para evitar sobreposição. Outra sugestão para novos estudos é a realização da pesquisa, após nova operacionalização, com uma amostra de diferentes atores (empresas, sociedade civil, academia, entre outros). Além disso, para minimizar as diferentes percepções seria interessante utilizar uma escala para mensurar em que medida cada característica está presente no portal da FINEP e de outros órgãos públicos.

Por fim, cabe observar que os resultados obtidos contribuem para iniciar um processo reflexivo sobre a efetividade dos processos desenvolvidos pelos órgãos públicos para prestar contas aos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

AUGUSTINHO, S.M; OLIVEIRA, A.G; GUIMARÃES, I.A. *Disclosure e Accountability* nas Demonstrações Contábeis Públcas como Instrumentos de Controle Social. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, Brasília, v. 9, n. 2, art. 4, p. 182-199, abr./jun. 2015. Disponível online em [www.repec.org.br](http://www.repec.org.br). Acesso em 04 de setembro de 2017.

BRASIL. Portal da Transparência. Disponível em:<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasOErgaoSuperior.asp?Ano=2012&Pagina=1>. Acesso em 19 de julho de 2013.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CAPPELLI, C; LEITE, J. C. S. do P.; ARAÚJO, R. M. A importância de um Modelo de Estágios para avaliar Transparência. **Revista TCMRJ**, Rio de Janeiro, n. 45, p.97-103, setembro de 2010.

CGU. Controladoria Geral da União. Lei de Acesso a Informação. Disponível em: [http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SumarioExecutivo\\_1anoLAI.pdf](http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SumarioExecutivo_1anoLAI.pdf) (acesso em 15 de janeiro de 2014).

COTTA, R. M.M; MARTINS, P.C; BATISTA, R. S; FRANCESCHINNI, S.C.C; PRIORE,

S.E.; MENDES, Fabio F. O controle social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos Conselhos de Saúde. **Physis - Revista de Saúde Coletiva**, v. 21, n. 3, julio-septiembre, 2011, pp. 1121- 1137.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A.C.S, SILVA, L.M; MACEDO, M.A.S. *Transparency of the municipal public management: a study from the homepages of the large Brazilian municipalities*. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, fev. 2012. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122012000100008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000100008&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 18 de julho de 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000100008>.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n.84, 2011. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452011000300004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 04 jul.2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>.

FINEP – Disponível em: [http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=institucional\\_empresa](http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=institucional_empresa) (acesso em 15 de janeiro de 2014).

JARDIM, J. M. A lei de acesso à informação pública: dimensões político-informacionais. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, v.5, n.1, 2012. Disponível em: <<http://www.brapci.ufpr.br/brapci/v/a/13210>>. Acesso em: 04 Set. 2017.

Lei Complementar nº 131/09. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm) (acesso em 05 de julho de 2013).

Lei nº 12.527/11. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 05 de julho de 2013.

MACEDO, F. F.; VILAIN, P. Transparência no Processo de Software como Apoio à Publicidade da Administração Pública. In: **Anais do VIII Simpósio Brasileiro de Sistemas de Informação** (SBSI 2012). Disponível em: <http://www.lbd.dcc.ufmg.br/colecoes/sbsi/2012/0032.pdf>. Acesso em 05 de julho de 2013.

MCT- Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Estudos Estratégicos. **Livro Azul da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável** – Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/ Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

MEDEIROS, A. K. de; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. da. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n.3, jun. 2013. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 04 de julho de 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000300010>

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.6, Dec. 2009. Available at [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=en&nrm=iso). Accessed on 21 July 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>.