

# 1. Introdução

*Este trabalho apresenta uma definição de transparência no contexto social, a instanciação deste conceito para o domínio das organizações, uma proposta para avaliação de características de transparência em processos organizacionais, e uma abordagem para inserção destes aspectos em processos organizacionais. Neste capítulo, expõe-se a motivação deste trabalho, citam-se problemas relacionados à transparência e à sua identificação frente aos processos organizacionais, descreve-se genericamente a solução proposta, apresentam-se, de forma sucinta, suas contribuições para finalmente definir-se a organização da tese.*

## 1.1 Motivação

A crescente demanda por verdades baseadas na transparência tem aumentado no contexto das transformações globais. A importância da abertura do fluxo de informações está criando uma sociedade aberta na qual o objetivo é o estabelecimento de uma sociedade democrática com cidadãos engajados capazes de entender e acessar as informações disponíveis (Holzner, 2006). Muitos organismos ao longo do tempo têm aprovado leis e acordos em busca de garantir transparência através dos mais diversos tipos de organizações. Iniciativas como a Lei *Sarbanes-Oxley* (SOX, 2002), o acordo da Basiléia - *Basel Committee on Banking Supervision* (BASEL, 1988) e a iniciativa EITI – *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI, 2002) demonstram a intenção dos governos e das sociedades civis em obter esta transparência.

A Lei *Sarbanes-Oxley*, conhecida também como SOX (SOX, 2002) é uma lei americana promulgada em 30/06/2002, de autoria dos senadores Paul Sarbanes e Michael Oxley. Ela afeta as empresas que possuem capital aberto e ações na Bolsa de Nova York e Nasdaq, pois para manterem suas ações nestas bolsas precisam cumprir esta lei. O motivo que a fez entrar em vigor foi a onda de escândalos corporativo-financeiros envolvendo principalmente as empresas *Eron* (do setor de energia) e *Worldcom* (do setor de telecomunicações), que provocaram prejuízos financeiros a milhares de investidores (Zhang, 2007b). O objetivo desta lei é

aperfeiçoar os controles financeiros das empresas e apresentar eficiência na governança corporativa através da transparência na gestão financeira das organizações, credibilidade na contabilidade, auditoria e segurança das informações para que sejam realmente confiáveis, evitando-se assim fraudes, fuga de investidores e novos escândalos e prejuízos.

O *Basel Committee on Banking Supervision* (BASEL, 1988) é um acordo internacional firmado por 55 países, inclusive o Brasil, em 1988 que define princípios fundamentais de supervisão bancária, adicionados de diretrizes, padrões e recomendações. Atualmente é regido por 25 princípios essenciais que servem como referência básica para órgãos supervisores e outras autoridades públicas em todos os países. Os princípios que evidenciam a transparência foram definidos para serem aplicados por todos os países, na supervisão dos bancos de suas jurisdições.

A EITI – “*Extractive Industries Transparency Initiative*” (EITI, 2002) busca resolver problemas entre mineradoras e empresas petrolíferas rivais que, apoiadas pelos seus governos, frequentemente estão dispostas a tratar com quem quer que lhes assegure uma concessão, criando governos corruptos e repressores, e conflitos armados. O movimento começou há poucos anos com a campanha “*Publish What You Pay*” (Divulguem o que Vocês Pagam), que exigiu que empresas petrolíferas e mineradoras revelassem pagamentos efetuados a governos. Em resposta, o governo britânico lançou a “*Extractives Industries Transparency Initiative (EITI)*” (Iniciativa para a Transparência das Indústrias de Extração). A maioria das empresas de extração mineral atualmente faz parte desta iniciativa e já reconhece o valor e a necessidade de maior transparência neste setor.

Além disso, alguns outros organismos vêm se constituindo através de iniciativas independentes. O “*Transparency International*” (TI, 1993), que busca discutir o tema da transparência e criar redes de conhecimento neste assunto, é um exemplo. No Brasil, já existem afiliados a esta rede como o TCC – Transparência, Consciência e Cidadania (TCC, 1996) e o TB – Transparência Brasil (TB, 2000). O Transparência, Consciência e Cidadania tem como principal objetivo a ampliação do conhecimento científico e das medidas práticas utilizadas no combate à corrupção, a promoção da transparência e da probidade administrativa, a conscientização ética e democrática, assim como a construção da cidadania no Brasil e em outros países. Além disso, realiza estudos das relações entre “*accountability*” e democracia. O Transparência Brasil atua basicamente em

levantamentos empíricos sobre a incidência do problema da corrupção em diferentes esferas no Brasil. Para isso criou alguns instrumentos na internet para propiciar o monitoramento do fenômeno da corrupção junto aos órgãos públicos.

Podemos ainda citar a OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 1961), agência internacional e intergovernamental, que congrega a maior parte dos países industrializados. Esta agência estabelece, entre outras coisas, que o governo e as empresas devem garantir a disseminação de informação oportuna, regular, confiável e de excelência sobre suas atividades, estrutura, situação financeira e desempenho, além de propiciar a auditoria. Organizações como a *Transparency International* (TI, 1993), a CGU - Corregedoria Geral da União (CGU, 2001) e o Transparência Brasil (TB, 2000), entre outras, têm apresentado intenções para solucionar problemas da falta de transparência no setor público e, conseqüentemente, combater a corrupção.

Outro órgão diretamente envolvido com o tema da transparência é o IBGC (IBGC, 1994). No código sobre governança corporativa deste instituto, transparência é citada como sendo “mais do que a obrigação de informar”, neste é dito que a administração deve “cultivar o desejo de informar”, sabendo que quando há boa comunicação interna e externa, particularmente espontânea, franca e rápida, o resultado é um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros.

No Brasil, já existem leis estabelecidas e projetos tramitando no Congresso Nacional que explicitam as intenções do governo quanto à questão de transparência das organizações públicas e privadas. O Código de Defesa do Consumidor (Collor, 1990) advoga normas de proteção e defesa do consumidor, entre eles o direito de obter informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, bem como a eficiente prestação dos serviços públicos em geral, obrigando organizações, governamentais ou privadas, a demonstrar aos seus clientes como os seus produtos e serviços são gerados e como funcionam. Mais recentemente, em 27/05/2009, foi aprovada também a Lei Complementar (Lei 131, 2009), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações sobre as execuções orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além disso, tramita no Congresso Nacional um projeto de Lei (Projeto

de Lei, 2009) que regula o acesso às informações e sua divulgação assim como define os procedimentos para acesso às mesmas e suas restrições.

Observando os exemplos citados, é notório o crescimento de movimentos, fazendo com que cada vez mais organizações públicas e privadas necessitem demonstrar transparência, uma vez que a sociedade, apoiada por leis, acordos e iniciativas de vários grupos, dia a dia aumenta esta demanda. Esta realidade impõe às organizações a necessidade do estabelecimento de mecanismos que demonstrem transparência de suas informações e processos. Porém, para que estas organizações se tornem transparentes, é necessário um real entendimento por parte de todos do que é transparência e de como institucionalizá-la numa organização.

## 1.2 Caracterização do Problema

Transparência, de acordo com as ciências físicas (Wikipedia (*optics*), 2009), é dita como algo através do qual se pode ver, ou seja, algo que pode permitir ou melhorar a visão sobre determinado objeto. No contexto das organizações, é algo que pode permitir ou melhorar a visão sobre os processos e as informações de uma organização ao dar oportunidade de conhecimento sobre a mesma, reduzir a possibilidade de omissão entre os dados dos processos, possibilitar o controle sobre os produtos e serviços prestados, facilitar a investigação, e aumentar a confiança entre as organizações e a sociedade.

Porém, para que se tenha qualquer iniciativa no sentido de atender às necessidades de tornar informações e processos de uma organização transparentes, faz-se necessário a resposta a algumas perguntas como:

- O que é informação transparente?
- O que é processo organizacional transparente?
- Como identificar se o processo e as informações são transparentes?
- Como explicitar transparência através de processos e informações?

Percebe-se então que para a institucionalização da transparência das informações e dos processos em uma organização, faz-se necessário o

entendimento comum sobre o conceito de transparência, a existência de uma abordagem que possa identificar a aderência deste conceito à organização e uma estratégia de implementação deste conceito nos processos organizacionais.

### **1.3 Enfoque da Solução**

Na intenção de se tornar uma organização transparente, algumas empresas têm realizado iniciativas de explicitação de seus processos recentemente, de forma a permitir um melhor entendimento e análise dos mesmos, através de uma atividade denominada Modelagem de Processos de Negócio (Kettinger, 1997). Algumas organizações também utilizam a modelagem dos processos para construção de aplicações aderentes ao negócio que forneçam aos interessados as informações adequadas sobre estes. Esta abordagem, orientada à modelagem de processos como potencial para provisionar transparência do processo e de informações, foi citada também recentemente por Klotz (Klotz, 2008).

A modelagem de processos de negócio fornece à organização conhecimento sobre si mesma e sobre a forma como seus produtos e serviços são gerados. Além disso, permite a explicitação da tecnologia e das aplicações que apoiam a execução dos processos e dos dados que trafegam entre estes sistemas, dando visibilidade sobre as aplicações e sobre os controles exercidos por estes. No contexto da Engenharia de Software, a atividade de modelagem de processos de negócio também já figura como um importante ponto de partida para a identificação de requisitos de sistemas (Mac Knight, 2004; Santander, 2000), pois permite a rastreabilidade entre os processos e as aplicações que os apóiam, assim como as instâncias dos processos que geram as informações.

Com base nestas abordagens, que indicam os modelos de processos de negócio como uma ferramenta para tornar as organizações mais transparentes e para rastrear os processos e as aplicações que os apoiam, dando transparência também às informações geradas, entende-se que esta é uma abordagem bastante adequada para auxiliar a institucionalização de transparência nas organizações. Sendo assim, nossa hipótese pode ser resumida na forma abaixo:

*A construção de uma definição de transparência de processos organizacionais e o estabelecimento de uma abordagem para sua inserção nestes processos contribuem para a transparência organizacional.*

No intuito de apoiar a institucionalização da transparência em organizações, pretende-se tratar o problema com a construção de uma definição para transparência no contexto social, sua sistematização no domínio de processos organizacionais através da construção de um catálogo de transparência, e a definição de uma abordagem para estabelecimento da transparência nos processos organizacionais.

Transparência, por se tratar de uma característica de qualidade, foi sistematizada através da utilização do formalismo do NFR Framework (Chung, 2000) da Área de Engenharia de Requisitos. O NFR Framework foi escolhido por permitir representar relacionamentos entre características, as contribuições negativas e positivas entre elas e o nível de satisfação destas características.

Quanto à abordagem de implementação deste conceito no processo organizacional, decidiu-se utilizar o paradigma de orientação a aspectos (Kiczales, 1997). Este paradigma foi escolhido por entender a transparência como uma característica que pode estar entrelaçada e espalhada nos modelos de processo e também por não necessariamente fazer parte do processo fim da organização, assemelhando-se ao conceito de aspecto.

## **1.4 Organização da Tese**

O capítulo 2 apresenta a construção da definição de transparência no contexto social, os graus de transparência que uma organização pode alcançar e o levantamento realizado para confirmação da definição de transparência proposta. O objetivo do capítulo 3 é apresentar um levantamento de trabalhos relacionados à transparência, a definição da mesma no domínio de processos organizacionais, o Catálogo de Transparência contendo as operacionalizações de cada uma de suas subcaracterísticas, a definição de mecanismos para operacionalização das características de transparência em modelos de processos organizacionais, e a derivação de relacionamentos de contribuição positiva e negativa entre as

características e subcaracterísticas de transparência através do PCT (*Personal Construct Theory*). O capítulo 4 descreve a abordagem construída para inserção de características de transparência nos processos organizacionais, trabalhos relacionados e a demonstração desta abordagem através de um exemplo. No capítulo 5 é descrito o estudo de caso realizado a partir de um questionário aplicado aos modelos de processos de negócio de uma organização real, com o objetivo de avaliar a abordagem proposta. Por último, o capítulo 6 apresenta as conclusões obtidas com este trabalho, descreve os relacionamentos com trabalhos apresentados nos capítulos 3 e 4, enumera as contribuições obtidas e oferece perspectivas para pesquisas futuras.