

## **Percepções sobre o Acesso à Informação e a Corrupção na Gestão Pública Municipal: Os Dois Lados da Mesma Moeda**

### **Autoria**

Suélem Viana Macedo - [susu.viana@hotmail.com](mailto:susu.viana@hotmail.com)

Prog de Pós-Grad em Admin - PPG-ADM/UFV - Universidade Federal de Viçosa

Josiel Lopes Valadares - [adm\\_josiel@yahoo.com.br](mailto:adm_josiel@yahoo.com.br)

Prog de Pós-Grad em Admin - PPG-ADM/UFV - Universidade Federal de Viçosa

### **Agradecimentos**

Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro à pesquisa.

### **Resumo**

Este estudo buscou compreender a percepção de servidores públicos municipais e de integrantes das organizações da sociedade civil sobre o acesso à informação e a corrupção, estabelecendo, a partir delas, as possíveis relações entre essas duas temáticas. Em termos metodológicos trata-se de um estudo de cunho qualitativo baseado na análise de entrevistas realizadas com servidores públicos e integrantes da sociedade civil organizada, no contexto de dois municípios mineiros. Na análise dos dados seguiu-se os procedimentos estabelecidos pela análise de conteúdo. Os resultados sugerem que o combate à corrupção é considerado um objetivo último das ações empreendidas pelas entidades da sociedade civil organizada, no qual antes, opta-se por trilhar um caminho em que possa haver uma tentativa de construção conjunta das políticas públicas pelo governo e pelos integrantes da sociedade civil.



## Percepções sobre o Acesso à Informação e a Corrupção na Gestão Pública Municipal: Os Dois Lados da Mesma Moeda

### Resumo

Este estudo buscou compreender a percepção de servidores públicos municipais e de integrantes das organizações da sociedade civil sobre o acesso à informação e a corrupção, estabelecendo, a partir delas, as possíveis relações entre essas duas temáticas. Em termos metodológicos trata-se de um estudo de cunho qualitativo baseado na análise de entrevistas realizadas com servidores públicos e integrantes da sociedade civil organizada, no contexto de dois municípios mineiros. Na análise dos dados seguiu-se os procedimentos estabelecidos pela análise de conteúdo. Os resultados sugerem que o combate à corrupção é considerado um objetivo último das ações empreendidas pelas entidades da sociedade civil organizada, no qual antes, opta-se por trilhar um caminho em que possa haver uma tentativa de construção conjunta das políticas públicas pelo governo e pelos integrantes da sociedade civil.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Acesso à Informação. Corrupção. Controle Social.

### 1. Introdução

A corrupção no setor público é uma constante preocupação para as democracias contemporâneas (AVRITZER *et al.*, 2008; TAYLOR, 2012). Aliás, alguns estudos empíricos evidenciam que regimes democráticos mais consolidados e abertos tendem a possuir menores índices de corrupção, em razão do alto nível de transparência e *accountability* (POWER; GONZALEZ, 2003; BASTIDA; BENITO, 2007; MICHENER, 2011). Assim, a corrupção não seria necessariamente uma consequência direta da democracia, mas sim de falhas nos mecanismos de *accountability* (ROSE-ACKERMAN, 1999). Além de ser considerada uma exigência legal, promover a transparência, desta forma, significa desenvolver, implementar e disponibilizar mecanismos que possam permitir à sociedade conhecer e acompanhar as ações e políticas praticadas pelos governos, bem como os recursos utilizados (OLIVEIRA JUNIOR; JORDÃO; CASTRO JUNIOR, 2016).

Os municípios, nesse contexto, assumem um papel de destaque, pois, ao serem os responsáveis por oferecer diretamente os bens e serviços públicos, bem como decidir e implementar suas políticas (ARRETCHE, 2002), estão mais próximos dos cidadãos e, conseqüentemente, do controle exercido pelos mesmos. A esfera municipal, contudo, em comparação com os demais níveis de governo, está mais propensa a possuir baixas capacidades gerenciais e administrativas, o que dependerá das condições, estrutura e gestão de cada município (ABRUCIO, 2007). Tal fato, segundo Aranha (2015), abre mais espaços e incentivos para a corrupção florescer, o que pode se tornar ainda pior quando a gestão pública municipal não divulga as suas informações e pouco se relaciona com os seus cidadãos.

Conforme aponta Klitgaard (1988), a corrupção nasce em ambientes em que há incertezas, sendo menos prevalente quando há vasta disponibilidade de informação sobre o que o agente está ou não fazendo. Michener (2011), nesse sentido, pondera que a transparência tem o potencial dissipar a opacidade, considerada um reduto para a corrupção e ineficiência. Peisakhin e Pinto (2010), de igual forma, argumentam que mecanismos anticorrupção são desenhados para superar o problema das assimetrias de poder e que leis de acesso à informação pública estão entre as ferramentas mais eficazes para o combate à corrupção, visto que permitem à sociedade acompanhar o funcionamento da máquina pública. A literatura, deste modo, aponta que os problemas ligados à corrupção no setor público podem estar relacionados à ausência de *accountability* e transparência, visto que governos menos corruptos tendem a ser mais transparentes (KIM; LEE, 2008).

No contexto da administração pública brasileira, pode-se afirmar que as reformas gerenciais por qual ela passou não foram seguidas de uma diminuição da percepção da corrupção. A propósito, desde 2014 a colocação do Brasil no ranking que avalia a percepção da corrupção em 180 países, divulgado pela Transparência Internacional, vem só caindo. Em uma escala que vai de zero (mais corrupto) a 100 (menos corrupto), o Brasil apareceu em 2017 com 37 pontos (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018). Em 2018, o Brasil piorou e caiu 9 posições no ranking. A pontuação brasileira recuou para 35 e o país passou a ocupar 105º lugar no Índice de Percepção da Corrupção (IPC), o que representa o pior resultado desde 2012 (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2019).

Assim, esse cenário em que a percepção da corrupção tem aumentado ao mesmo tempo em que novos mecanismos de controle têm sido criados foi o que instigou a realização deste estudo, que buscou responder a seguinte indagação: **Qual a percepção dos servidores públicos e dos integrantes das organizações da sociedade civil sobre o acesso à informação e a corrupção no nível municipal?** Deste modo, a presente pesquisa buscou-se compreender a percepção de servidores públicos municipais e de integrantes das organizações da sociedade civil sobre o acesso à informação e a corrupção, estabelecendo, a partir delas, as possíveis relações entre essas duas temáticas. A análise empreendida abarcou, desta maneira, não só o poder executivo, que tem atraído mais a atenção dos pesquisadores, mas também a perspectiva do legislativo e, ainda, de entidades da sociedade civil organizada que atuam nos contextos analisados. Para tanto, a pesquisa teve como objeto de estudo os municípios mineiros de Belo Horizonte e Juiz de Fora.

Portanto, a partir da imersão em ambientes municipais, esta pesquisa, em termos de avanços teóricos e empíricos, analisa e discute, por meio da análise empírica, tanto a perspectiva dos poderes públicos municipais que fornecem informações quanto a dos cidadãos que demandam por informações. Ademais, pressupõe-se que a análise de contextos locais possa trazer evidências sobre as atuais potencialidades e fragilidades na gestão e utilização dos dados públicos pela sociedade civil organizada.

## 2. Perspectivas sobre o Combate à Corrupção: Breves Considerações

A corrupção, no âmbito privado ou público, trata-se de um fenômeno que acompanha as sociedades desde a antiguidade (LEITE, 2010) e que se manifesta de diferentes formas, sendo discutida por autores clássicos como Platão e Aristóteles, bem como pela perspectiva romana, medieval, renascentista e, também, pela concepção moderna (FILGUEIRAS *et al.*, 2010). Devido à complexidade em compreendê-la, visto que possui distintos significados em diferentes contextos, momentos históricos e sociedades (MAEDA; ZIEGFELD, 2015), ainda não há um consenso entre as vertentes teóricas quanto à conceituação exata do que seja uma ação corrupta (HEIDENHEIMER; JOHNSTON, 2002; SACRAMENTO; PINHO, 2012).

Segundo Rose-Ackerman (2002), a corrupção pode ser entendida como o uso do poder público para a obtenção de ganhos particulares, sendo proveniente de problemas econômicos e políticos. Quanto a esta última questão, a autora explica que “a disponibilidade dos políticos para aceitar subornos e financiamentos ilegais [...], a tolerância dos eleitores para fazerem tais pagamentos e a disponibilidade dos grupos financeiros para pagar”, são condutas que indicam a prática de atos corruptos no âmbito do setor público (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 181). Leal e Ritt (2015), também apontam que ao se estudar a corrupção deve-se levar em conta as características históricas e culturais da localidade, a fim de compreender os limites de aceitação dessa prática pela sociedade, pois se a população, em geral, tende a aceitar e praticar atos imorais ligados à corrupção, não se pode descartar a possibilidade que seus representantes sigam a mesma conduta.

Furtado (2012) apresenta que, além da questão cultural, inúmeras oportunidades para a realização de práticas corruptas e a certeza da impunidade colaboram para que a corrupção

permaneça. Power e González (2003) apontam que as causas para a corrupção são culturais, além de ter influência do desenvolvimento econômico e do período relativamente curto da democracia no país, fatores também discutidos por Kubbe (2014). No Brasil, especificamente, a existência da corrupção no país também é associada à cultura e à própria identidade e caráter do brasileiro (FAORO, 2000). Para Pereyra (2013), contudo, o fato de se relacionar a corrupção à natureza humana pode acabar gerando um conformismo dos cidadãos frente a sua prática, favorecendo a atuação dos corruptos e desmotivando a luta anticorrupção.

Assim como a corrupção é um problema antigo para a gestão pública, a luta contra a sua propagação também atravessa séculos (FIGUEIREDO, 2016). Apesar do Brasil possuir um amplo sistema que visa promover o enfrentamento da corrupção, segundo Avritzer e Filgueiras (2011), devido ao fato dos mecanismos de *accountability* horizontal se sobressaírem aos demais, há uma disjunção entre as dimensões do controle da corrupção. Nos últimos anos, o controle administrativo-burocrático cresceu bastante, principalmente, quando se olha para o âmbito federal. Todavia, ao mesmo passo em que o controle sobre a burocracia aumentou, os recorrentes escândalos relacionados à corrupção no setor público brasileiro aliados à baixa punição judicial têm contribuído para fortalecer o pressuposto de que os mecanismos de *accountability* existentes no Brasil ainda são frágeis (ARANHA, 2015).

Essa ampliação do controle administrativo-burocrático e do controle judicial resultaram, conforme apontam Avritzer e Filgueiras (2011), no enfraquecimento do controle público não estatal da corrupção, sem o qual não será possível avançar no combate das práticas corruptas. Segundo O'Donnell (1998), a fraqueza no plano vertical é causada pela existência de sistemas partidários pouco estruturados, a alta volatilidade de eleitores e partidos e temas de políticas públicas pouco definidas. O controle democrático da corrupção no Brasil, além da integração entre os controles administrativo-burocrático, judicial e público não estatal, requer, portanto, uma atenção à participação da sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas.

Com relação à dimensão horizontal, O'Donnell (1988) considera que sua efetividade depende de uma rede de agências isoladas lidando com questões específicas, vez que normalmente as decisões são tomadas por diferentes atores. Power e Taylor (2011), também apontam as deficiências do sistema brasileiro de “freios e contrapesos”. Para os autores, tal sistema faz com que o chefe do executivo tenha pouco incentivo para monitorar o legislativo ou apontar ilegalidades legislativas, ao passo em que o poder legislativo raramente indaga o poder Executivo. Quanto ao Judiciário, eles o rotulam como “uma extraordinária instituição ineficaz quando se trata de enfrentar a corrupção política”, não só pela aplicação de normas que garantem “foro privilegiado” aos políticos, como também pelos notáveis atrasos processuais (POWER; TAYLOR, 2011, p. 263).

Vale destacar, nesse contexto, que embora a implementação de mecanismos burocráticos e de penalidades seja relevante, isso não significa que o comportamento dos indivíduos seguirá rapidamente as mudanças criadas, pois os traços políticos enraizados na cultura podem impedir o perfeito desempenho de tais instrumentos e, inclusive, obstaculizar a participação da sociedade civil no enfrentamento da corrupção (ARANHA, 2015). Assim, conforme aponta a literatura, a transparência, o acesso à informação e a *accountability* são essenciais para o enfrentamento da corrupção, pois ajudam a diminuir a discricionariedade dos poderes públicos e a estimular a responsabilização democrática (PRZEWORSKI, 2010).

### 3. Procedimentos Metodológicos

Para o alcance do objetivo proposto por esta pesquisa, optou-se por um estudo com abordagem qualitativa, baseado no estudo de caso dos municípios de Juiz de Fora e Belo Horizonte, ambos situados em Minas Gerais. Além da acessibilidade, contribuiu para a escolha dos casos em análise o fato dos dois municípios selecionados terem auferido nota máxima em

diferentes pesquisas que mediram o nível de transparência municipal, realizadas no ano 2016 por entes governamentais (EBT, 2017; MPF, 2016).

A coleta de dados envolveu a realização de entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores públicos pertencentes aos poderes executivos e legislativos das cidades de Belo Horizonte e Juiz de Fora e integrantes de entidades da sociedade civil organizada que atuam em tais municípios. No que se refere a tais organizações, a pesquisa abarcou o Observatório Social de Belo Horizonte (OSBH) e o Movimento Nossa BH, ambos situados na cidade de Belo Horizonte, e em Juiz de Fora o Comitê de Cidadania.

Em termos operacionais, a coleta dos dados envolveu a realização de 23 entrevistas entre o período de 04 de julho a 27 de setembro de 2018, sendo 13 delas com servidores públicos pertencentes à burocracia de médio e alto escalão dos poderes executivos e legislativos das cidades de Belo Horizonte e Juiz de Fora e 10 com integrantes de entidades da sociedade civil organizada. Todas as entrevistas foram realizadas e gravadas com a permissão prévia dos participantes e, posteriormente, transcritas. Para a condução das entrevistas foi utilizado um roteiro-guia para cada seguimento entrevistado. O número de entrevistas necessário para cada tipo de segmento foi determinado pela saturação teórica dos dados. Para cada seguimento entrevistado foram utilizados os códigos delimitados no Quadro 1.

Quadro 1. Codificação dos entrevistados

<b>Códigos</b>	<b>Segmento</b>	<b>Município</b>
E1 a E6	Executivo	Belo Horizonte
E7 a E10	Legislativo	Belo Horizonte
E11 a E13	Movimento Nossa BH	Belo Horizonte
E14 a E17	OSBH	Belo Horizonte
E18	Executivo	Juiz de Fora
E19 a E20	Legislativo	Juiz de Fora
E21 a E23	Comitê de Cidadania	Juiz de Fora

Fonte: Elaborado pelos autores.

A técnica empregada para a análise dos dados foi a análise de conteúdo, com vistas a proporcionar a interpretação das informações coletadas, possibilitando assim a descrição do conteúdo a ser analisado. Como forma de analisar o conteúdo e de modo a dar suporte à condução deste trabalho, foi construído o Quadro 2, que alinha o objetivo da pesquisa às categorias de análise e seus indicadores e.

Quadro 2. Objetivo e categorias de análise

<b>Objetivo Geral</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Indicadores de Categoria</b>
Compreender a percepção de servidores públicos municipais e de integrantes das organizações da sociedade civil sobre o acesso à informação e a corrupção, estabelecendo, a partir delas, as possíveis relações entre essas duas temáticas	Percepção sobre o acesso à informação	Necessidade de divulgação das informações
		Conceito de políticas de acesso à informação
		Publicidade das informações
		Compreensibilidade das informações
		Interesse dos cidadãos em acessar as informações disponibilizadas
		Papel dos poderes públicos e da sociedade
	Percepção sobre a corrupção	Corrupção no Brasil e municipal
		Sistemas de controle
		Causas da corrupção
		Combate à corrupção
Relação entre acesso à informação e corrupção	Contribuição do acesso à informação para o combate à corrupção	

Fonte: Elaborado pelos autores.

As categorias elencadas neste quadro constituem o cerne da análise realizada. A partir delas foi estruturada a apresentação dos resultados de pesquisa, constante na seção seguinte.

#### 4. Apresentação e Discussão dos Resultados

Esta seção está dividida em três subseções que discute cada uma das categorias de análise estabelecidas.

##### 4.1. O Acesso à Informação sob a Ótica dos Servidores Públicos Municipais e da Sociedade Civil Organizada

Inicialmente foi questionado aos entrevistados se eles consideram a divulgação das informações públicas necessária. Na visão dos servidores públicos do executivo de Belo Horizonte trata-se de um “cumprimento constitucional e legal” (E4), sendo que sem o acesso à informação seria “impossível fazer controle social” (E3). No mesmo sentido, para E18, do executivo de Juiz de Fora, a divulgação dos dados públicos é importante porque “senão como uma sociedade vai poder interagir com o governo se ele não tem interação”. O entrevistado E19, do legislativo de Juiz de Fora, também pondera que as informações são necessárias “para o controle social, mas para garantir que todos tenham acesso, não só a nível do controle, mas de tornar público mesmo, é o princípio da publicidade”.

Para os integrantes da sociedade civil organizada, do mesmo modo, a divulgação das informações é fundamental porque elas são “públicas e se são públicas deve-se dar acesso e estar disponível a todas as pessoas” (E11). O entrevistado E22, que integra o Comitê de Cidadania em Juiz de Fora, também ressalta que o acesso à informação é “essencial para melhorar e fortalecer a democracia, melhorar a cidadania e também inibir um pouco a corrupção”. No mesmo sentido, E12, do Movimento Nossa BH, destaca o que, na sua opinião, seriam as duas dimensões do acesso à informação. A primeira seria a possibilidade da “pessoa matar uma curiosidade (...) sobre como que está funcionando a administração pública”, já a segunda é o engajamento das pessoas. Ainda segundo E12, o acesso à informação, nesse ponto, facilitaria esse engajamento e forneceria substrato para que o cidadão possa fazer questionamentos.

Um problema ligado a isso, conforme relatado por E14, do OSBH, e E23, do Comitê de Cidadania, é que existe a lei, mas não existe o incentivo na formação do cidadão. Já E21, a seu turno, menciona a importância das entidades que acompanham a administração pública levarem ao conhecimento de outras pessoas, além do seu grupo, as informações que conseguem obter. Para o referido entrevistado (E21) “não adianta ter uma informação e guardar (...), quando você divulga, você coloca a quem interessar aquilo que talvez gastou horas e horas pesquisando”.

Ademais, compreender porque os municípios adotam ou não determinadas ações e por qual razão a política está estruturada e moldada daquela forma perpassa, inicialmente, pela análise do que se entende por política de acesso à informação. Considerando a diversidade de conceitos apresentados, verificou-se que nem todos os entrevistados, inclusive, os da sociedade civil veem as políticas de acesso à informação como um processo que vai além da disponibilização dos dados. Com exceção de alguns, a maioria deles partem da ideia de que a publicidade e acessibilidade das informações propiciadas pela administração pública são os principais pontos a serem levados em conta nessas políticas. Segundo Platt Neto *et al.* (2007), entretanto, além da disponibilização, as informações devem ser compreensíveis e úteis aos cidadãos, como mencionado por E3, E19, E8, E7 e E23.

No Quadro 3, deste modo, explicita-se que os entendimentos dos entrevistados são diversos, tanto entre os servidores públicos, quanto entre a sociedade civil organizada.

Quadro 3. Percepção sobre o conceito de políticas de acesso à informação

Conceitos de Política de Acesso à informação	Categorias centrais
Um conjunto de ações, um conjunto de medidas para facilitar o acesso à informação por parte da população de forma geral (E1).	Acessibilidade
Envolve a transparência ativa e a passiva. (..) É a administração dar aos cidadãos todos os elementos necessários para que ele acompanhe a gestão pública (E3).	Publicidade Utilidade
É aquela em que o cidadão compreende aquilo que está ali (E19).	Compreensibilidade
É possibilitar que sem necessidade de maior conhecimento de informática o cidadão possa manusear os dados e possa ter acesso a questionamentos que ele tenha a respeito do funcionamento de algum órgão público (E8).	Acessibilidade Compreensibilidade Utilidade
É o poder público se preocupando com a política para que o cidadão tenha acesso (E10).	Acessibilidade
Todas as informações públicas que não comprometem a segurança têm que estar disponíveis e acessíveis de modo que a população consiga identificar e entender (E7).	Publicidade Acessibilidade Compreensibilidade
Ela tem muito a ver com a quebra do sigilo. (...). É uma forma dos organismos das unidades administrativas se organizarem (E18).	Publicidade Organização
É entrar no site do governo e ter acesso a tudo que ele vem realizando, desde o financeiro até os indicadores (E13).	Acessibilidade
É facilitar as instituições abrir caminho e facilitar o acesso a todos os dados, com as informações e com as ações (E22).	Acessibilidade
É mobilizar o cidadão a buscar informação (E23).	Utilidade

Fonte: Elaborado pelos autores conforme resultados da pesquisa.

Ainda com relação ao que os entrevistados consideram como política de acesso à informação, vale destacar o depoimento de E11, do Movimento Nossa BH, que diferentemente de todos os outros entende que “têm iniciativas que são muito importantes e eventualmente efetivas, mas elas juntas não formam uma política de acesso a informação”. Para o integrante do Movimento Nossa BH, as políticas públicas envolvem vários aspectos e, na sua visão, os cidadãos de Belo Horizonte não “são convocados a entender como funciona a máquina pública, quais são os recursos que existem em BH, é tudo muito sempre tecnocrático” (E11). Segundo o referido entrevistado, se não há um diálogo muito mais popularizado, voltado para trazer os cidadãos para o centro da discussão e não deixar eles à margem da tecnocracia, não é possível ter políticas de acesso efetivas.

O entendimento do entrevistado E11, dessa forma, supera a ideia de que as políticas de acesso à informação se resumem à disponibilização de dados. Seu depoimento se insere na discussão que as iniciativas relacionadas ao acesso à informação representam um avanço, todavia, ainda não seriam o suficiente para que o município conseguisse formar uma política pública verdadeira. Política essa que, para além dos mecanismos de acesso institucionalizados, conseguisse auxiliar os cidadãos a compreenderem o funcionamento da administração pública, propiciando uma relação mais próxima e clara entre os diferentes atores. Assim, partindo das dimensões propostas por Platt Neto *et al.* (2007), buscou-se analisar, também, qual a percepção dos entrevistados com relação a publicidade e compreensibilidade das informações.

Com relação à publicidade, foi questionado aos entrevistados quais tipos de informações eles acreditam que devem ser disponibilizadas pelos poderes públicos municipais e, ainda, se há alguma informação que eles acham que deveria ser, mas não é. Os servidores do município de Belo Horizonte mencionaram que o poder executivo divulga todas as informações que são exigidas por lei (E3 e E4). O entrevistado E1 ressalta, entretanto, que “sempre vai ter algo que se possa melhorar em termos de disponibilização de informação”. No legislativo de Belo Horizonte, E7 reiterou a importância do município divulgar a origem das receitas e quais benefícios o uso dela trouxe para a cidade. O entrevistado também ressaltou que ainda é

necessário divulgar informações sobre de que forma os cidadãos podem tentar resolver os problemas da sua localidade e quem se deve buscar (E7).

Em Juiz de Fora, E18, pertencente ao executivo, relatou que a gestão pública deve publicar todas as suas informações, “principalmente a questão orçamentária e financeira, a questão de gastos com pessoal”. Segundo informado por E18, o executivo estaria divulgando tudo, não havendo, na sua percepção, nenhuma informação que deveria ser acrescentada. E19, que integra o legislativo do município, também ponderou sobre a necessidade de serem divulgadas as informações que são públicas, ressalvas aquelas que, na sua opinião se referem a dados pessoais dos servidores. Quanto às informações que ainda não são disponibilizadas, E19 e E20 disseram que não se recordam de nenhuma que a câmara tenha deixado de divulgar, embora reconheçam que trata-se de um processo que ainda precisa aprimorado.

Para a sociedade civil organizada, de modo geral, todos os tipos de informações públicas são relevantes e por isso devem ser publicadas. Especificamente os integrantes do Movimento Nossa BH, que atuam mais fortemente na área de mobilidade urbana, mencionaram a importância do executivo divulgar espontaneamente dados relativos ao transporte público e aos serviços públicos prestados pelo município (E12), incluindo, concessões público-privadas, remuneração dos servidores, dívida, contratos entre a prefeitura e as empresas que prestam serviços (E11). Para os membros do OSBH, que atuam mais no acompanhamento do orçamento público, os entrevistados mencionaram a necessidade de um detalhamento maior das informações e dos valores constantes na prestação de contas, principalmente daquilo que foi gasto, facilitando a identificação dos custos de cada serviço, pagamento e compra (E15 e E17).

Segundo E17, quando as informações financeiras estão muito genéricas e são apresentados apenas os valores totais gastos, que chegam nas casas do milhões “o cidadão comum as vezes ele vai olhar aquele valor e não vai ter ideia do que é aquilo dali”. E15 e E14, ambos do OSBH, também mencionaram a importância de se divulgar a realização de audiências e convidar as pessoas para participar. Uma outra questão levantada por E14 diz respeito à qualidade das informações, na sua percepção, hoje existe “muita informação, mas que não tem qualidade (...) e não se consegue dar um significado para aquela informação”. Para o Comitê de Cidadania, que atua de forma mais incisiva no acompanhamento do legislativo, é necessário aos poderes públicos, de forma geral, divulgar as suas ações e os resultados delas (E21 e E22).

Apesar da importância da publicidade das informações, vale destacar as reflexões apontadas por Filgueiras (2011). Para o autor, o processo de ampliação da transparência e, via de consequência do acesso à informação, tem como objetivo a redução do déficit informacional entre o cidadão eleitor que delega o poder e os políticos eleitos, permitindo que os primeiros controlem melhor o resultado de suas escolhas. A questão, contudo, é que mais informação não necessariamente significa melhor gestão pública ou mais cidadania (FILGUEIRAS, 2011). No seu entendimento o que se observa na realidade é a busca por uma moralização da política a partir da prestação de contas após a ocorrência do fato, não formando um contexto normativo no qual as decisões seriam de conhecimento e domínio público (FILGUEIRAS, 2011).

Assim, além de tentar compreender como está a publicidade das informações nos contextos pesquisados, a pesquisa também buscou captar a percepção dos entrevistados com relação à compreensibilidade dos dados que são disponibilizados pelos poderes públicos. Deste modo, foi questionado se, na opinião deles, da forma como as informações são disponibilizadas pelo governo municipal os cidadãos conseguiriam compreendê-las ou demandaria um maior conhecimento. A compreensibilidade das informações, nesse contexto, fundamenta-se no fato de que a informação somente terá utilidade para o usuário se ele conseguir entendê-la.

Conforme E3, que pertence ao executivo de Belo Horizonte, a sua percepção é que os cidadãos não conseguem compreender facilmente as informações, por este motivo, está havendo um esforço para reformular o atual portal a fim de se aprimorar a linguagem e a navegabilidade, bem como para “conseguir deixar os cidadãos mais próximos da realidade deles” (E3). Para E4,



da mesma forma, “a questão do acesso à informação, principalmente das leis orçamentárias, é uma matéria que tem que ser digerida e mastigada para o cidadão”. Na visão do referido entrevistado (E4), não é de fácil entendimento para um cidadão que não possui formação na área, administrar matérias de direito financeiro, assim, para corrigir essas falhas, existe no portal do município um glossário, no qual os termos técnicos são traduzidos em uma linguagem mais simples. Já E7, que pertence ao legislativo de Belo Horizonte, também acredita que as informações são de difícil compreensão e que uma forma de melhorar essa situação é uma maior interação com o cidadão.

Por outro lado, na percepção de E18, no poder executivo de Juiz de Fora as “informações são disponibilizadas em uma linguagem de fácil compreensão, bem cidadã”, evitando o uso de linguagem muito técnico. Segundo E19, que pertence ao legislativo do referido município, dependendo da informação, como ocorre com os dados financeiros, ela pode ser mais difícil de ser compreendida. O entrevistado também ressaltou que as informações são disponibilizadas da forma que são produzidas e do modo que a lei exige, os dados que podem ser divulgados de uma forma mais simples são disponibilizados dessa maneira.

Com relação aos integrantes da sociedade civil organizada, em ambos os municípios os entrevistados afirmaram que demanda um maior conhecimento por parte dos cidadãos para compreender melhor as informações disponibilizadas pelos poderes públicos. Conforme E12, do Movimento Nossa BH, no executivo de Belo Horizonte “várias vezes falta um cuidado para as informações fazerem sentido, porque ainda é uma informação muito bruta”. Além disso, são utilizados muitos códigos e não existe um glossário com os seus significados, também são disponibilizadas apenas tabelas e planilhas extensas utilizadas pelos servidores (E12). Entretanto, na sua percepção, “o cidadão comum não tem a capacidade de entender os termos do dia a dia da administração pública”.

No mesmo sentido, E22, do Comitê de Cidadania, ao discorrer sobre a prestação de contas apresentada pela Câmara de Juiz de Fora, também pondera que ela “é difícil, não está clara e é feita de propósito para não ser clara”. Já E23, afirmou que há dificuldades até mesmo para manusear o portal do legislativo do referido município, devido a sua navegabilidade. Os integrantes da sociedade civil organizada também apontaram as medidas a serem tomadas pelos poderes públicos que acreditam que podem ajudar a melhorar a compreensibilidade das informações, conforme disposto na Figura 1.

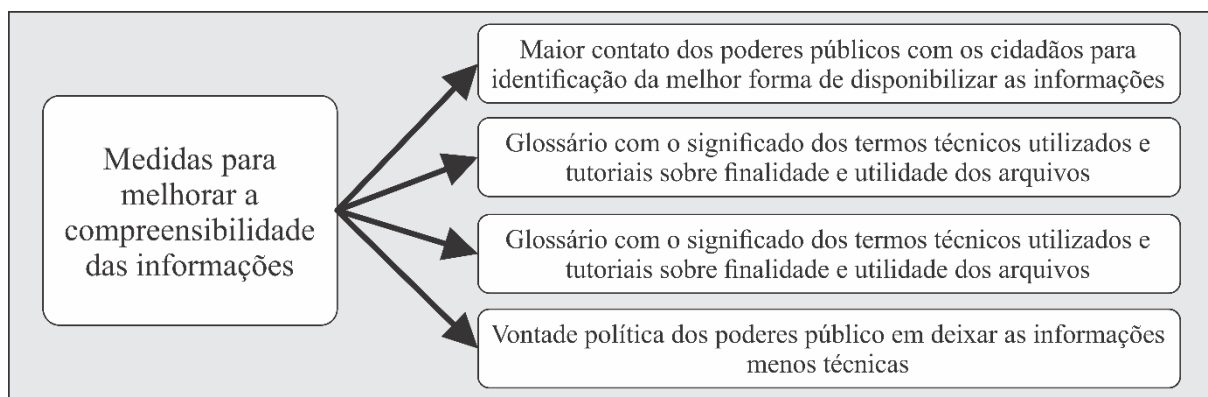


Figura 1. Sugestões para os poderes públicos melhorarem a compressibilidade de suas informações  
 Fonte: Elaborado pelos autores conforme dados da pesquisa.

Com relação às medidas apresentadas pelos entrevistados, vale destacar a necessidade de uma construção conjunta dos mecanismos de acesso à informação entre os poderes públicos e os cidadãos. Nesse sentido, conhecer o que o cidadão realmente quer ver disponibilizado e qual a melhor forma disso ser feito pode ajudar na elaboração de portais que tenham informações com maior utilidade para o público e que sejam mais fáceis de serem assimiladas. Outros meios

como a existência de um glossário das palavras que possuem um cunho mais técnico e a realização de cursos voltados para a capacitação dos cidadãos também podem ajudar a tornar as informações mais compreensíveis. Todas essas medidas, entretanto, dependem da vontade política dos gestores e dos servidores.

Também foi perguntado aos entrevistados se eles acreditam que os cidadãos dos municípios analisados têm interesse em acessar as informações para fiscalizar o governo. Quanto ao ponto, todos apontaram que isso é mais perceptível entre as pessoas que fazem parte de organizações da sociedade civil, por parte do cidadão que não integra nenhum tipo de entidade, na percepção dos entrevistados, ainda seria incipiente. O entrevistado E3, do executivo de Belo Horizonte, relata que o cidadão de forma individual “demanda uma mudança de paradigma”, pois ele não foi criado com a percepção que os integrantes das entidades que atuam no acompanhamento da gestão têm tido hoje, o que precisaria ser trabalhado durante a sua formação. Já E18, que trabalha com a supervisão da LAI em Juiz de Fora, afirma que o uso da LAI pelos cidadãos é pequeno e geralmente envolve interesses particulares ou dados para estudos. O entrevistado, aliás, mencionou que ainda não observou no município “nenhum pedido que dissesse respeito a coisas para a comunidade e para o bem comum” (E18). Na percepção de E20, pertencente ao legislativo de Juiz de Fora, muita gente não procura acompanhar a gestão pública porque não sabe como proceder.

Além dessas questões, buscou-se compreender, ainda, se, na percepção dos entrevistados, os poderes públicos e a sociedade hoje têm cumprido o seu papel no que se refere ao acesso à informação. Segundo E1, esse é um processo no qual a prefeitura ainda está caminhando, a Controladoria Geral do Município de Belo Horizonte “internamente tem procurado dar cumprimento ao que a lei exige”, entretanto, há a dificuldade de computar servidores interessados e que entendam um pouco das exigências legais. No mesmo sentido, E3 acredita que o executivo de Belo Horizonte ainda “tem muito a melhorar, principalmente no quesito de transparência ativa”, o seu portal e a questão dos dados abertos, sendo que a prefeitura está bem focada nesses aprimoramentos. Quanto à sociedade, na percepção do entrevistado, cabe ao governo se “aproximar da sociedade e fomentar que a sociedade participe nesses projetos” (E3). Com relação ao legislativo de Belo Horizonte, E7 mencionou que a câmara vem cumprindo o que é dever dela segundo as exigências legais, mas não vai além disso. Em Juiz de Fora, E18 também relatou que o poder executivo vem cumprindo o seu papel, tanto que ficou no primeiro lugar do ranking da transparência, a procura pela informação por parte da sociedade, entretanto, ainda é pequena.

Para a sociedade civil os governos vêm cumprindo o seu papel em partes (E11, E12, E14, E15, E16, E17 e E21). Segundo E11, do Movimento Nossa BH, em Belo Horizonte, os poderes públicos possuem “bons instrumentos, só que esses instrumentos estão à disposição de quem tem internet e de quem tem tempo de entrar no site da prefeitura”. Todavia, na sua percepção, as pessoas que tem conhecimento e tempo para acessar os portais governamentais “são sempre uma elite acadêmica, ou uma elite financeira”, por esta razão, ainda é necessário “popularizar e democratizar os instrumentos de controle social e de acesso a informação” (E11).

Foi ressaltado, ainda, por E12, do Movimento Nossa BH, a má qualidade das respostas enviadas quando solicitado acesso à informação aos poderes locais, fato corroborado por E14 e E15, do OSBH. Quanto ao ponto, os entrevistados relataram que em alguns casos quando enviaram pedidos de acesso à informação, conforme previsto na LAI, a resposta foi simplesmente informar que os dados solicitados já encontravam-se disponibilizados no portal da transparência sem, contudo, mencionar sequer os caminhos para se chegar àquelas informações. Na Câmara de Belo Horizonte, os entrevistados mencionaram que tem o hábito de adotar esse tipo de resposta a fim de incentivar os cidadãos a buscarem as informações nos portais eletrônicos ao invés de solicitarem o acesso. Tal fato, entretanto, pode significar um

desestímulo para o cidadão que não tem habilidade com portais eletrônicos ou que não consegue encontrar as informações que gostaria de acessar, porque os caminhos são difíceis.

Com relação ao papel da própria sociedade civil, os entrevistados ressaltaram que ele também é cumprido parcialmente. Conforme E12, do Movimento Nossa BH, o acesso ainda é difícil e muitas pessoas não sabem, por exemplo, da Lei de Acesso à Informação. O entrevistado E15, do OSBH, acredita que as pessoas não têm muito interesse na questão do acesso à informação, exceto aquelas relacionadas ao controle social. Já E21 e E22, do Comitê de Cidadania, ponderaram que esse assunto não é uma coisa fundamental para a sociedade, por isso o Comitê de Cidadania utiliza os informativos para divulgar a importância do acesso e as formas que ele pode ser realizado.

Conforme foi possível constatar por meio das entrevistas, os integrantes da sociedade civil organizada reconhecem que ainda faltam incentivos por parte dos governos no que diz respeito ao acesso à informação e ao controle social. Mas e se esses incentivos existissem será que haveria interesse dos cidadãos em utilizar essas ferramentas? A relação entre Estado e Sociedade é uma via de mão dupla. Assim como os entrevistados pertencentes ao governo reconhecem que precisam melhorar sua interação com os cidadãos, os integrantes da sociedade civil organizada também veem que a iniciativa para que essa relação se torne mais estreita também não parte dos cidadãos de modo individualmente, mas sim de grupos organizados, que muitas vezes atuam em áreas específicas. Considera-se, dessa forma, que mesmo nos momentos em que é possível pensar num maior ativismo político por parte dos cidadãos, inclusive daqueles que não estão engajados, não se pode desconsiderar a existência de pequenos grupos políticos ou mesmo sociais que conduzem as principais diretrizes do processo decisório.

#### **4.2. Compreendendo a Corrupção sob Diferentes Concepções**

Inicialmente buscou-se compreender qual a percepção dos entrevistados acerca da corrupção no Brasil e nos seus municípios. Para os entrevistados pertencentes ao setor público a corrupção não é algo recente no Brasil, ela sempre esteve presente, inclusive, em outros países, mas devido ao aprimoramento dos sistemas de controle ela tem se tornado mais perceptível nos últimos anos (E1, E3 e E7). Segundo E1, do executivo de Belo Horizonte, existe no Brasil “uma estrutura burocrática de legislação e de procedimentos internos que facilitam a sua ocorrência”, entretanto, quando se desenvolve mecanismos adequados para, de um lado, apurar, detectar e punir e, de outro, se faz um trabalho de base no sentido de não retroalimentar essa cadeia, o combate tende a melhorar, o que, na sua percepção, tem ocorrido no Brasil.

Já E3 afirma que a percepção sobre a corrupção no Brasil aumentou “em razão da transparência, de uma mudança que veio acontecendo nos últimos anos”. Na sua percepção a corrupção é algo que vem desde a colonização e foi por meio da transparência, com a divulgação das informações, que ela começou a se revelar ao público, assim como foram criados os mecanismos de combate (E3). Entretanto, há, ainda, muito o que se melhorar e aprimorar, especialmente no que diz respeito aos órgãos julgadores, pois, na sua visão, “se pune em uma instância e em outras não” (E2). O entrevistado E19, do legislativo de Juiz de Fora, no mesmo sentido, ressalta o papel dos controladores internos e externos, bem como da transparência no combate à corrupção.

Para E7, pertencente ao legislativo de Belo Horizonte, a corrupção começa com os pequenos atos dos próprios cidadãos, por isso, se não houver uma conscientização da sociedade para que eles deixem de praticá-los a corrupção não vai deixar de existir. No mesmo sentido, a percepção de E18, do executivo de Juiz de Fora, é que “o povo está muito benevolente, aquela história do “rouba mas faz” está muito entranhada na cabeça do brasileiro e o brasileiro é muito tolerante com essas coisas”. Observa-se, deste modo, que os aspectos históricos e culturais da corrupção no Brasil também são admitidos pelos entrevistados. Entretanto, não se observou

nesse reconhecimento qualquer justificativa para a aceitação da sua prática, comodismo ou tentativa de atribuir a culpa pela corrupção a um ente externo.

Para os integrantes da sociedade civil, a corrupção no Brasil também é sistêmica (E14, E15 e E17 e E22, E23) no que sentido de que “os diversos setores da sociedade estão suscetíveis a ter caso de desvios de dinheiro” (E15), e de que há todo um sistema organizado que contribuiu para que ela ocorra. Conforme E16, que pertence ao OSBH, “a corrupção existe como essência das coisas, você tem todos os sistemas estruturados para garantir condições jurídicas, econômicas, burocráticas, políticas, de captarem recursos desproporcionalmente em relação a população”, a finalidade dos sistemas, na sua visão, seria privilegiar grupos. O entrevistado E17, do OSBH, entretanto, acredita que a corrupção dentro do setor público, diferentemente daquela que é praticada no dia a dia pelas pessoas, é difícil de ser percebida, pois há formas estratégicas de maquiá-la. Já E22, do Comitê de Cidadania, ressalta que a impunidade e a falta de fiscalização contribuem para que a corrupção esteja presente no contexto brasileiro.

Com relação à corrupção nos municípios, os entrevistados afirmaram que acreditam que ela existe, em tamanho menor do que no nível federal, mas é difícil de ser identificada. Mencionaram também que os esquemas de corrupção nos municípios não são muito diferentes daqueles que ocorrem no governo federal, sendo muitas vezes reflexos deste (E12, E15 e E16). A diferença, segundo E12, do Movimento Nossa BH, é que a corrupção no âmbito federal é mais televisionada e midiaticizada que aquela que ocorre nos municípios, por isso esta é mais difícil de se descobrir. Na percepção de E23, do Comitê de Cidadania, no município não existe uma corrupção em nível maior, existem pequenas corrupções fundamentadas principalmente no assistencialismo. Tanto em Juiz de Fora quanto em Belo Horizonte, os entrevistados mencionaram que já ficaram sabendo de casos de corrupção no executivo e no legislativo por meio da mídia, mas nenhum deles apresentaram detalhes maiores.

Nesse contexto, buscou-se compreender se os entrevistados consideravam os sistemas de controle burocrático, judicial e o social da corrupção frágeis ou não, e o que poderia ser feito para melhorá-los. Em todos os depoimentos foi ressaltada a fragilidade destes controles e o processo de aprimoramento e avanço pelo qual eles têm passado nos últimos anos. Segundo E1, do executivo de Belo Horizonte, é necessário estruturar melhorar as controladorias internas dos municípios brasileiros de uma forma mínima. Ademais, na sua visão, também deve-se procurar solucionar de forma dialógica os conflitos judicializados para que se possa chegar a resultados adequados, bem como inculcar no jovem que ele é um protagonista na questão do controle (E1).

Já E5, pertencente ao executivo de Belo Horizonte, ressalta que a situação dos sistemas de controle depende do nível que se analisa. Na sua percepção, no âmbito municipal a tendência é que não tenha nenhum controle instituído, facilitando a proliferação de práticas corruptas (E5). O entrevistado E2, destaca o papel da transparência, do incentivo ao acesso à informação e dos programas de integridade no processo de aprimoramento dos sistemas controle, havendo muito o que se avançar, principalmente no que diz respeito aos programas de integridade, que ainda são uma novidade para a gestão pública. A existência de brechas na lei que acabam levando a decisões diferentes por parte do judiciário, a interferência de um poder sobre o outro e a desconfianças dos cidadãos nas instituições são apontados por E18, do executivo de Juiz de Fora, como fatores que fragilizam os sistemas de controle da corrupção.

Na visão de E11, do Movimento Nossa BH, os sistemas de controle da corrupção, “estão a favor de uma elite” que os usam na realização de práticas corruptas. E12, pertencente ao referido movimento, acredita que o controle feito pelo judiciário é parcial, os tribunais de contas são lentos e o controle da população também é muito enviesado. No mesmo sentido, E15, do OSBH, menciona que a fragilidade maior está nos sistemas de controle interno, que depende muito do seu gestor, dos servidores públicos e dos próprios cidadãos cobrarem para ele se consolidar. Já para E14, na sua percepção, “as instituições que fazem o controle social têm um *status* que está distante dos cidadãos”, sendo poucos conhecidos.

Algumas inferências podem ser feitas a partir da análise dos depoimentos apresentados. O poder Judiciário, importante instituição da dimensão horizontal da *accountability*, foi constantemente reconhecido pelos entrevistados, implicitamente e explicitamente, como ineficiente para punir os casos de corrupção no Brasil. Além de reconhecer a fraqueza das instituições componentes da dimensão da *accountability* horizontal, o conteúdo das entrevistas demonstra que, tal qual para O'Donnell (1998), o risco da violação da *accountability* horizontal por meio da corrupção é percebido também pelos entrevistados. O esforço governamental para controlar a corrupção é uma medida indispensável no processo de recuperação da legitimidade das instituições.

Nesse contexto, também foi questionado aos entrevistados quais fatores, na percepção deles, podem contribuir para que a corrupção ocorra em ambientes públicos e, para complementar, qual o melhor remédio contra ela. Destaca-se que tanto os fatores que contribuem para a ocorrência da corrupção quanto os que favorecem o seu combate envolveram aspectos morais subjetivos e aspectos formais operacionais. Os principais pontos identificados nas falas dos entrevistados encontram-se sintetizados na Figura 2:

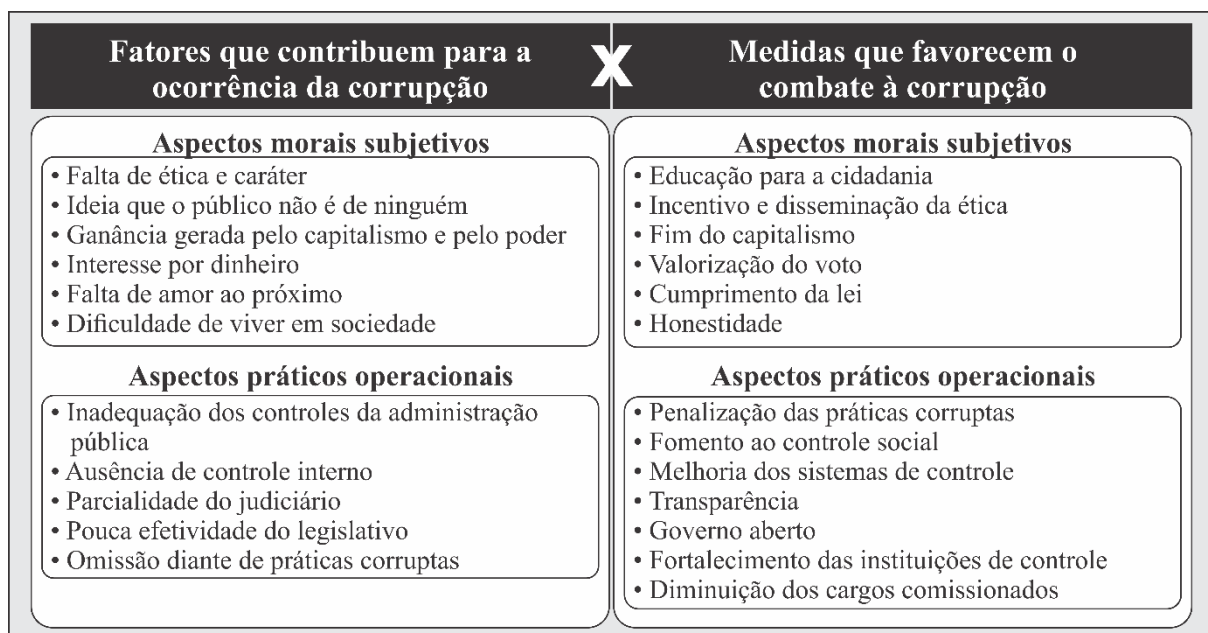


Figura 2. Fatores que contribuem para a ocorrência da corrupção e que favorecem o seu combate  
Fonte: Elaborado pelos autores conforme resultados da pesquisa.

Quanto às questões morais que levam as pessoas a corromperem ou serem corrompidas, os entrevistados elencaram elementos relacionados à índole e caráter das pessoas, como falta de ética, ideia de que o público não é de ninguém, ganância gerada pelo capitalismo e pelo poder, interesse por dinheiro, falta de amor ao próximo, dificuldade de viver em sociedade. Aliado à isso, como medidas de combate estão o incentivo e disseminação da ética, o fim do capitalismo, a valorização do voto, o cumprimento da lei e a honestidade.

Diferentemente dos aspectos formais e operacionais, que estão relacionados a medidas que podem ser implementadas pelos poderes públicos, as questões morais são mais difíceis de serem trabalhadas e combatidas, já que dependem da carga de valores éticos que cada pessoa carrega. Ressalta-se, entretanto, que os aspectos morais foram listados principalmente como questões relacionadas à causa da corrupção, como medidas de combate a maioria delas dizem respeito a elementos formais. Vale descartar, contudo, a percepção do entrevistado E13, que acredita que não há fórmula e nem remédio contra a corrupção, “vai do caráter das pessoas, da honestidade das pessoas, da formação, dos valores, daquilo que ela acredita, daquilo que ela

quer”. Para o referido entrevistado, “teria remédio para saber eleger melhor as pessoas, que estão lá no poder público, eu não digo remédio, mas uma melhor atenção para a gente não ficar com a memória tão fraca de quem que elegeu e que sua atuação também impacta na dos outros”.

Deve-se considerar, todavia, que a corrupção existe no setor público porque há corruptores no setor privado, portanto, atribuir a culpa unicamente ao governo agrava as dificuldades no combate à corrupção. Do mesmo modo, considerar o seu combate como uma questão puramente moral e ética pode levar a lugar algum, pois demandaria uma mudança comportamental da sociedade como um todo. Essa temática enseja discussões relevantes para o combate à corrupção no país, para além de definir sobre quem recai a culpa.

#### **4.3. Acesso à Informação e Corrupção: uma Relação Estabelecida a partir do Controle Social**

A partir das percepções dos entrevistados, bem como da literatura consultada, que associa a questão do acesso à informação ao combate à corrupção na administração pública, buscou-se compreender de que maneira as ferramentas de acesso à informação adotadas pelos municípios e as atividades das organizações da sociedade civil estão relacionadas, ou não, com o combate à corrupção. Nessa perspectiva, os depoimentos tanto dos servidores públicos quanto dos integrantes da sociedade civil organizada levam a crer que, embora todas essas temáticas estejam dentro do mesmo contexto, o combate à corrupção pelo governo e pela sociedade aparece de forma indireta quando se pensa no acesso informação.

Conforme relatado pelos entrevistados, especialmente aqueles que são da sociedade civil, a principal contribuição de uma política de acesso à informação está em favorecer a realização do controle social, por meio do qual é possível combater, ou pelos menos tentar combater, a corrupção. Nesse sentido, para E3, do executivo de Belo Horizonte, “não existe controle e combate à corrupção sem transparência e acesso à informação”. De igual modo, E18, do executivo de Juiz de Fora, pondera que “à medida que se usa o instrumento de controle você está ajudando no combate a corrupção, uma coisa está ligada a outra. Se você fiscaliza, você evita a corrupção”. O entrevistado E12, do Movimento Nossa BH, também afirma que “você só consegue fazer controle e combate à corrupção se você tem acesso à informação”. Para E17, do OSBH, do mesmo modo, “quanto mais transparente o governo for, quanto mais permitir que as pessoas nem precisem pedir acesso à informação, (...), mais transparente a coisa fica e mais difícil fica exercer a arte de corrupção, porque as pessoas começam a enxergar as coisas.

Verificou-se, portanto, que o caminho para o combate à corrupção propiciado pelo acesso à informação começa a partir do controle social. Só é possível o cidadão ou a sociedade civil organizada lançar as suas lentes sobre os poderes públicos, o que pode acabar desaguando em medidas de combate à corrupção, se eles tiverem conhecimento sobre as ações ou omissões dos governos. Nesse contexto, também vale destacar o papel do corruptor, que pode ser tanto o cidadão ou empresas que tentam buscar nos poderes públicos ganhos financeiros ou trocas de favores. Ademais, na percepção dos entrevistados o controle social e o acesso às informações públicas dificilmente são realizados pelos cidadãos individualmente. Esse tipo de controle, segundo relatado, na maioria das vezes é feito de forma coletiva pela sociedade civil organizada. É ela que, interessada em áreas mais específicas ou gerais, utiliza, por exemplo, dos portais institucionais e da transparência ou da Lei de Acesso à Informação, para acompanhar os atos do executivo, do legislativo ou de ambos.

Segundo E1, pertencente ao executivo do executivo de Belo Horizonte, o controle social representa a possibilidade de qualquer cidadão exercer sua cidadania “em nível de compreensão de como funciona a gestão pública e tudo que está em volta desse arranjo institucional, desde que tipo de legislação tem no município e para que ela serve, até os centavos que são gastos”. De igual modo, para E1 “a ideia do controle social é exatamente complementar e induzir boas práticas no setor público juntamente com o controle institucional que é feito pelos tribunais de

contas e pelos controles internos”. Entretanto, no entendimento de E11, que integra o Movimento Nossa BH, o controle social tem que vir precedido ou perseguido pela gestão compartilhada, ou seja, “é abrir a possibilidade dos cidadãos fazerem ou terem poder sobre a cidade”. Na opinião do referido entrevistado, isso implicaria para a gestão, no primeiro momento, em perda de poder, mas que, via de consequência, geraria um ganho coletivo maior.

Compreende-se, desta forma, que por mais que o governo disponibilize um grande número de informações, tais dados se tornam sem finalidade quando eles não são conhecidos pelos seus destinatários, ou mesmo incompreensíveis e sequer utilizados. Assim, acredita-se que as políticas de acesso à informação devem vir acompanhadas de mecanismos que levem ao conhecimento dos cidadãos a sua existência e que incentivem o seu uso. Nesse contexto, ainda que os poderes públicos tenham auferido nota máxima em avaliações que visam detectar o seu nível de transparência, o máximo que se está considerando é o quanto determinado governo atende ou não as determinações legais. Não se avalia o quanto ele está incentivando o uso das informações disponibilizadas, o quanto elas estão sendo compreendidas pelos cidadãos e quanto elas estão sendo úteis para o exercício do controle social e para a própria administração pública.

Ressalta-se, entretanto, que na percepção de E11, do Movimento Nossa BH, a ligação entre o acesso à informação e combate à corrupção são concepção dissociadas, embora elas conversem muito. Isso ocorre porque, na sua visão, é possível se ter “acesso a um milhão de informações e elas estarem todas corrompidas e aqueles dados apresentados serem dados falsos”, o acesso à informação, contudo, é um caminho para se lutar contra a corrupção. A grande questão para E16, do OSBH, é fazer com que as informações disponibilizadas sejam dados que tenham sentido e que tenha uma estreita proximidade com a realidade e com a prática, pois muitas vezes eles são o que a administração quer mostrar e não o que acontece na realidade.

Ademais, as dificuldades de tratar a corrupção estão relacionadas à complexidade das ações que devem ser executadas na administração pública para debilitar as instituições corruptas. Observa-se, portanto, que o tema corrupção está consolidado na agenda das preocupações brasileiras. Entretanto, apesar de jamais sair de pauta, existem evidências de que o problema não é enfrentado de maneira firme e resolutiva. Isso indica que a questão da corrupção ainda continua sendo tratada apenas como mais um item de programa de governo.

## 5. Considerações Finais

Considerando os resultados apresentados, no que se refere à relação entre acesso às informações e combate à corrupção, o campo contrariou as expectativas existentes ao se iniciar a pesquisa. Nos últimos anos, principalmente após a Operação Lava-Jato deflagrada em 2014, na mídia e nas redes sociais os brasileiros têm demonstrado o seu descontentamento com a corrupção. Em virtude disso, esperava-se que as entidades da sociedade civil estivessem mais atentas com a questão da corrupção, por meio da realização de ações que tivessem como objeto combater diretamente a existência de práticas corruptas em seus municípios.

Entretanto, apesar de todos os entrevistados confirmarem que, de fato, existe uma insatisfação profunda com a recorrente presença da corrupção, especialmente aquela praticada pelo governo federal, o foco das organizações da sociedade civil têm sido acompanhar o orçamento público e a aplicação dos recursos. Portanto, percebeu-se que o combate à corrupção é considerado um objetivo último das ações, onde antes, opta-se por trilhar um caminho no qual possa haver uma tentativa de construção conjunta das políticas públicas pelo governo e pelos integrantes da sociedade civil.

Indiretamente, não se pode negar que esse acompanhamento contribui para que eventuais desvios não sejam realizados. Todavia, os entrevistados transpareceram não estar tão preocupados com a corrupção no município, como com a que ocorre no governo federal, talvez por esta ser mais nítida do que aquela. Antes de ser um problema moral, a corrupção decorre das falhas nos instrumentos de controle do Estado. O legislativo não fiscaliza o executivo como

deveria, a justiça tem muitas falhas e pouco funciona em alguns tipos de casos, além disso, muitas vezes os procedimentos administrativos parecem ser propositalmente montados para criar dificuldades e, via de consequência, proporcionar a chance de serem vendidas facilidades. Por esta razão, torna-se necessário buscar uma maior conscientização da sociedade civil sobre os custos da corrupção e, também, cuidar para que as instituições públicas e o mercado não sejam tão vulneráveis como têm sido.

A busca da transparência na administração pública, deste modo, é aceita neste estudo como uma condição fundamental para que o Brasil possa avançar no processo de combate à corrupção. Assim, o combate efetivo à corrupção, exige uma enérgica mobilização na política e na sociedade civil, para que se controlem os detentores do poder e a burocracia pública. É perceptível que quando a corrupção se transforma em sistêmica, as medidas convencionais para combatê-la tornam-se insuficientes. Assim, o esforço para controlar a corrupção e para promover o acesso às informações e o controle social devem ser políticas permanentes do Estado brasileiro, suficientemente ágeis para incorporar novas formas de ação e novos atores sempre que necessário. Acredita-se, ademais, que para reduzir a corrupção, as iniciativas possibilitadas pelo acesso às informações e a tecnologia devem evoluir para um modelo mais amplo, que garanta que as regras sejam transparentes e aplicadas para a construção de habilidades que permitam rastrear as decisões e ações da burocracia pública.

## Referências

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2007, vol.41, n.spe, pp.67-86.
- ARANHA, A. L. M. A Rede Brasileira de Instituições de Accountability: Um Mapa Do Enfrentamento Da Corrupção Na Esfera Local.” **Tese (Doutorado)**. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2015.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados**, v.45, n.3, p.431-57, 2002.
- AVRITZER, L. *et al.* **Corrupção ensaios e críticas**. Editora UFMG, 2008.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e controles democráticos no Brasil. Brasília, DF: CEPAL. **Escritório no Brasil/IPEA**. 40p., 2011.
- BASTIDA, F.; BENITO, B. Central government budget practices and transparency: An international comparison. **Public Administration**, v. 85, n. 3, p. 667–716, 2007.
- EBT. Escala Brasil Transparente. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Ranking de Cumprimento da Lei de Acesso à Informação. 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em 10 abril 2018.
- FAORO, R. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2000.
- FIGUEIREDO, N. de S. O papel das organizações da sociedade civil no combate e prevenção da corrupção nos governos locais. / Nayra de Souza Figueiredo. **Dissertação de Mestrado em Administração** – Universidade de Brasília: Brasília, julho, 2016.
- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, v. 84, p. 65-94, 2011.
- FILGUEIRAS, F.; MONTANDON, A. M.; OLIVEIRA, B. M. A.; ABREU, I. M. Corrupção, cultura política e reformas no Brasil. **Revista de C. Humanas**, Vol. 10, p. 318-334, 2010.
- FURTADO, L. R. As raízes da corrupção: estudos de caos e lições para no futuro. 2012. 499 f. **Tese (Doutorado em Direito)** – Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal, Universidad de Salamanca, Salamanca, Espanha, 2012.
- HEIDENHEIMER, A. J.; JOHNSTON, M. **Political corruption: concepts and contexts**. 3º ed. New Jersey, 2002.



- KIM, S.; LEE, J. E-Participation, transparency, and trust in local government. **Public Administration Review**, v. 72, issue 6, p. 819-828, 2012.
- KLITGAARD, R. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press, 1998.
- KUBBE, I. The Bigger Picture of Corruption: Europe in Comparative Perspective. **Center for the Study of Democracy**, UC-Irvine. 2014.
- LEAL, R. G.; RITT, C. F. A democracia considerada como o melhor sistema político para o enfrentamento e combate à corrupção, v. 01, 2015. In: XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. **Anais**. UNISC, p. 1-19, 2015.
- LEITE, A. Descentralização, responsabilização e (des)Controle: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros. 2010. 248 f. **Tese (Doutorado em Ciência Política)**. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.
- MAEDA, R., ZIEGFELD, A. Socioeconomic status and corruption perceptions around the world. **Research and Politics**, 1-9, 2015.
- MICHENER, G. Conceptualizing the quality of transparency. In: 1st Global Conference in Transparency. **Annals**. Newark, 2011.
- MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Ranking Nacional da Transparência. 2016. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/o-projeto-new>>. Acesso em 10 abril 2018.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliaquias. **Lua Nova**, nº 44, pp.27-54, 1998.
- OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; JORDÃO, C. S.; CASTRO JUNIOR, J. L. P. Planejamento governamental e acesso à informação no Brasil: lacunas, complementariedade e mudança institucional. **Revista Administração em Diálogo**, v. 18, n. 1, p. 112-132, 2016.
- PEISAKHIN, L.; PINTO, P. 'Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India'. **Regulation; Governance**, 4 (3), 261-280, 2010.
- PEREYRA, S. **Política y transparencia: la corrupción como problema público**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.
- PLATT NETO, O. A. *et al.* Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v.18, n.1, p.75-94, jan./mar. 2007.
- POWER, T. J.; GONZÁLEZ, J. Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre Corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21. Curitiba, 2003.
- PRZEWORSKI, A. **Democracy and the Limits of Self-Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- ROSE-ACKERMAN, S. "A Economia Política da Corrupção". In: Kimberly, A. E. A Corrupção e a Economia Global. Brasília: UNB, 2002.
- ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 332 p., 1999.
- SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Corrupção e Accountability no Brasil: Um Olhar A Partir de Organizações da Sociedade Civil. In: Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad, 2012, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2012.
- TAYLOR, M. M. "Corrupção no Brasil: jeitinho inocente ou ameaça à democracia?". In: BIASON, R. de C. (org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, p. 137-176, 2012.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2017. 2018. Disponível em: <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)>. Acesso em: 30 jan. 2018.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2018. 2019. Disponível em: <<https://www.transparency.org/cpi2018>>. Acesso em: 30 jan. 2019.