

SUÉLEM VIANA MACEDO

**ENTRE DIÁLOGOS E DISCURSOS:
IMPLICAÇÕES DO ACESSO À INFORMAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL EM
NÍVEL LOCAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2019

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

M413e
2019
Macedo, Suélem Viana, 1992-
Entre diálogos e discursos : implicações do acesso
à informação no controle social em nível local / Suélem Viana
Macedo. – Viçosa, MG, 2019.
xiii, 189 f. : il. ; 29 cm.

Inclui anexo.

Inclui apêndices.

Orientador: Josiel Lopes Valadares.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 148-164.

1. Administração pública. 2. Administração municipal -
Juiz de Fora (MG). 3. Administração municipal - Belo Horizonte
(MG). 4. Informações governamentais. 5. Divulgação de
informação. 6. Controle social. 7. Corrupção administrativa.
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em
Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 352.13098151

SUÉLEM VIANA MACEDO

**ENTRE DIÁLOGOS E DISCURSOS:
IMPLICAÇÕES DO ACESSO À INFORMAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL
EM NÍVEL LOCAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa (UFV), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Aprovada: 21 de fevereiro de 2019.



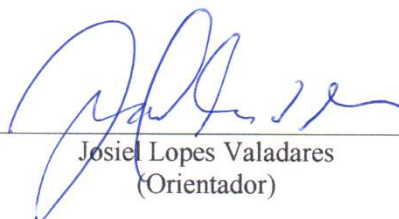
Suely de Fátima Ramos Silveira



Rayza Sarmento de Souza



Caio César de Medeiros Costa



Josiel Lopes Valadares
(Orientador)

À Maria Inês e Sebastião, meus amados pais.
Sem vocês nenhuma conquista valeria a pena!

*A menos que modifiquemos a nossa
maneira de pensar, não seremos capazes de
resolver os problemas causados pela forma
como nos acostumamos a ver o mundo.*
Albert Einstein

AGRADECIMENTOS

A trajetória do mestrado e a elaboração desta dissertação seria muito mais árdua sem o apoio de muitas pessoas, que de maneiras distintas estiveram comigo, me apoiando e contribuindo para que a realização deste sonho fosse possível. Assim, por este trabalho e pela conquista carregada por ele, tenho muito a agradecer.

Primeiramente à Deus por ter me guiado nesta etapa, principalmente nos momentos difíceis, dando-me forças e saúde para encarar mais este desafio e por cercar-me de pessoas que contribuíram para que esta conquista se realizasse.

Em seguida, aos meus pais, os verdadeiros mercedores deste título de mestre. Chegar até aqui e alcançar as conquistas que persigo há tanto tempo não é algo que parte apenas de mim, se não fosse por meus pais, nada disso seria possível. Mesmo sem entenderem muito bem a finalidade de um mestrado sempre me apoiaram em todas as minhas escolhas, inclusive a deixar de trabalhar para seguir o meu sonho de continuar estudando. A vocês devo todos os agradecimentos, por nunca deixarem nada faltar e por sempre incentivarem a procurar o melhor.

Ao meu amor, melhor amigo e meu noivo Rômulo. Sem a sua ajuda eu não teria chegado até aqui. Você sofreu e sorriu junto comigo durante todo esse período, me ajudou a coletar dados, elaborar esquemas, figuras, quadros e tabelas de excell. Esse título também é seu meu amor. Obrigada por ser meu porto seguro, por compreender minhas ausências, pela motivação, paciência e por me lembrar várias vezes que havia “vida” além do mestrado. Pelos conselhos, companheirismo, amparo, por caminhar sempre junto comigo em todas as minhas escolhas e principalmente pelo amor e carinho a mim dedicados. Também não poderia deixar de agradecer à toda a sua família que sempre me acolheu e me apoiou de todas as formas aqui em Viçosa. Sou imensamente grata à vocês!

Ao meu irmão Eder, com quem sei que posso contar e ao meu querido afilhado e sobrinho Ítalo. Suas mensagens de carinho e as suas cartinhas com as primeiras letrinhas que aprendeu a escrever sempre me fizeram sorrir mesmo nos momentos mais difíceis. Agradeço, também, os amigos que de alguma forma estiveram presentes durante essa caminhada e me proporcionaram momentos de descontração, em especial ao grupo “Friends” e minha companheira de república Lorena. Agradeço também à Shirley, que me acolheu em sua casa em Belo Horizonte durante os dias de pesquisa. Aos colegas de Mestrado do PPGADM/UFV e de outros programas com os quais tive a oportunidade de trocar ideias.

Ao meu orientador Josiel, o meu reconhecimento pela oportunidade de realizar este trabalho ao lado de alguém que transpira sabedoria, meu respeito e admiração pela sua serenidade e pelo seu dom de compartilhar conhecimento. Obrigada por contribuir para formar a minha percepção de que a construção do conhecimento é a principal mola propulsora, que promove tanto o desenvolvimento individual, como o coletivo. Agradeço, ainda, aos bolsistas de iniciação científica que me ajudaram na consecução desta pesquisa.

Também não poderia deixar de agradecer aos membros da minha banca de defesa, Professoras Suely e Rayza e o Professor Caio, suas observações e sugestões de aprimoramentos foram de suma importância. Obrigada à todos os meus amigos de faculdade que estiveram presentes no dia da defesa da minha dissertação e compartilharam esse momento comigo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa, pela oportunidade de cursar este mestrado e por abrir as portas para a realização do meu sonho de estudar na UFV. Aos professores e funcionários do PPGADM/ UFV, por apresentarem como muita dedicação os melhores caminhos a serem seguidos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa. À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo financiamento que possibilitou a execução da pesquisa.

Aos poderes executivos e legislativos dos municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora, bem como aos integrantes do Movimento Nossa BH, do Observatório Social de Belo Horizonte e do Comitê de Cidadania por terem aberto as portas para a realização desta pesquisa. Agradeço em especial a todos os entrevistados, pelo tempo disponibilizado, pela confiança em prestarem seus depoimentos e pela generosidade em compartilhar comigo um pouco de suas bagagens.

Por fim, agradeço a quem quer que se proponha a ler este trabalho e lhe dar algum sentido para além destas páginas.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	viii
LISTA DE FIGURAS	ix
LISTA DE SIGLAS	x
RESUMO	xii
ABSTRACT	xiii
1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Estrutura da dissertação.....	5
2 REFERENCIAL TEÓRICO	7
2.1 Transparência e <i>accountability</i> na administração pública: definições e implicações	7
2.2 Sociedade civil organizada e controle social: contextualização e relações.....	10
2.3 O acesso à informação no Brasil: legislação e desafios	14
2.4 Mecanismos de combate à corrupção	20
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	24
3.1 Caracterização geral da pesquisa e escolha das unidades de estudo	24
3.2 Técnicas de coleta de dados	27
3.2.1 Entrevistas e observação direta.....	27
3.2.2 Pesquisa bibliográfica e documental.....	30
3.3 Técnicas de análise dos dados.....	32
3.3.1 Análise de conteúdo.....	32
3.3.2 Análise Crítica do Discurso	34
3.4 Sistematização dos procedimentos metodológicos	39
4 ACESSO À INFORMAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: PONTOS E CONTRAPONTO ENTRE GOVERNOS LOCAIS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	40
4.1 Acesso à informação, controle social e combate à corrupção em contextos municipais: um olhar sobre os governos e as organizações da sociedade civil	40
4.1.1 Ações dos poderes executivos e legislativos: uma análise entre os Municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora.....	40
4.1.2 A atuação de organizações da sociedade civil no exercício do controle social em contextos locais: trajetórias e ações	54
4.2 A relação entre governos locais e a sociedade civil organizada na promoção do acesso à informação e do controle social: pontos e contrapontos	72

5 PERCEPÇÕES SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO E A CORRUPÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: OS DOIS LADOS DA MESMA MOEDA	80
5.1 O acesso à informação sob a ótica dos servidores públicos municipais e da sociedade civil organizada	80
5.2 Compreendendo a corrupção sob diferentes perspectivas	95
5.3 Acesso à informação e corrupção: uma relação estabelecida a partir do controle social	103
6 CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E SILENCIAMENTOS: O DISCURSO SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	107
6.1 As relações entre os diferentes discursos sobre o acesso à informação: encontros e desencontros	107
6.1.1 De onde os entrevistados falam? Breves considerações sobre o contexto no qual os discursos foram produzidos	108
6.1.2 Convergências	110
6.1.3 Divergências	122
6.1.4 Silenciamentos	126
6.2 As ordens do discurso e seus desdobramentos ideológicos	130
7 CONSIDERAÇÕES E CONCLUSÕES DO ESTUDO: UMA DISCUSSÃO QUE AINDA NÃO TEM FIM	136
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	148
ANEXO	165
ANEXO A – INFORMATIVOS DO COMITÊ DE CIDADANIA DE JUIZ DE FORA	166
APÊNDICES	180
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA I	181
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA II	184
APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA III	187

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Marcos legais do direito de acesso à informação no Brasil	16
Quadro 2. Dimensões do acesso à informação e o papel dos atores	18
Quadro 3. Codificação dos entrevistados	29
Quadro 4. Lista de documentos analisados na pesquisa	31
Quadro 5. Objetivos e categorias de análise	33
Quadro 6. Objetivo e procedimento de pesquisa para realização da ACD	38
Quadro 7. Ações realizadas pelo poder executivo de Belo Horizonte voltadas para a promoção do controle social	48
Quadro 8. Desafios listados pelos entrevistados com relação ao acesso à informação ..	52
Quadro 9. Ações gerais e práticas do Movimento Nossa BH	58
Quadro 10. Ações do Comitê de Cidadania e seus desdobramentos	67
Quadro 11. O acesso à informação no exercício do controle social	76
Quadro 12. Percepção sobre o conceito de políticas de acesso à informação.....	82
Quadro 13. Síntese das convergências encontradas nos discursos dos entrevistados...	121
Quadro 14. Síntese das divergências encontradas nos discursos dos entrevistados	122
Quadro 15. Síntese dos silenciamentos encontrados nos discursos dos entrevistados .	126

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Visão sistêmica da dissertação (Framework)	6
Figura 2. Dimensões do direito de acesso à informação	15
Figura 3. Localização geográfica dos municípios pesquisados no Estado de Minas Gerais	25
Figura 4. Caminhos percorridos para a escolha dos entrevistados.....	28
Figura 5. Sumarização dos procedimentos metodológicos	39
Figura 6. Objetivos do OSBH	63
Figura 7. Desafios e formas de ampliar o engajamento dos cidadãos	69
Figura 8. Relações entre a sociedade civil e os poderes executivos e legislativos	75
Figura 9. Sugestões para os poderes públicos melhorarem a compressibilidade de suas informações	86
Figura 10. Formas de aproximação entre municípios e cidadãos	93
Figura 11. Fatores que contribuem para a ocorrência da corrupção e que favorecem o seu combate	101
Figura 12. Relações entre acesso à informação e combate à corrupção	104
Figura 13. As cinco ordens dos discursos encontradas nas falas dos entrevistados	130

LISTA DE SIGLAS

ACD - Análise Crítica do Discurso

AGU - Advocacia-Geral da União

BH – Belo Horizonte

CGE - Controladoria Geral do Estado

CGU - Controladoria Geral da União

CMBH – Câmara Municipal de Belo Horizonte

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras

CONASCI - Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal

CTGM - Controladoria-Geral do Município

DASP - Departamento de Administração e Serviço Público

EBT – Escala Brasil Transparente

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social

IPC - Índice de Percepção da Corrupção

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAI - Lei de Acesso à Informação

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

MPF – Ministério Público Federal

NAP - Nova Administração Pública

NPM - New Public Management

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONGs - Organizações não-governamentais

OSB - Observatório Social do Brasil

OSBH - Observatório Social de Belo Horizonte

OSCs - Organizações da Sociedade Civil

PAR - Processo administrativo de responsabilização

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PF – Polícia Federal

PPA - Plano Plurianual

SUAUDI - Subcontroladoria de Auditoria

SUCOR - Subcontroladoria de Correição

SUOUVI - Subcontroladoria de Ouvidoria

SUPCIN - Superintendência de Comunicação Institucional

SUTRANSP - Subcontroladoria de Transparência e Prevenção da Corrupção

TCU – Tribunal de Contas da União

TICs - Tecnologias da Informação e da Comunicação

RESUMO

MACEDO, Suélem Viana, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2019. **Entre Diálogos e Discursos: Implicações do Acesso à Informação no Controle Social em Nível Local.** Orientador: Josiel Lopes Valadares.

Este estudo buscou analisar o que os governos locais têm feito no que diz respeito ao acesso às informações públicas e quais as suas possíveis implicações sobre o exercício do controle social e combate à corrupção pela sociedade civil organizada. A pesquisa, deste modo, teve como objeto de estudo os poderes executivos e legislativos das cidades de Juiz de Fora e Belo Horizonte, ambas situadas no Estado de Minas Gerais. No que se refere às entidades da sociedade civil organizada, o estudo abarcou o Movimento Nossa BH e o Observatório Social de Belo Horizonte (OSBH) e, em Juiz de Fora, o Comitê de Cidadania. Com relação aos procedimentos metodológicos, buscou-se uma abordagem qualitativa baseada na pesquisa bibliográfica e documental, e na análise de entrevistas em profundidade e de notas de campo. A análise dos dados seguiu-se os procedimentos estabelecidos pela análise de conteúdo e pela análise crítica do discurso, com definições de categorias analíticas. Os resultados sugerem que os mecanismos de acesso à informação adotados pelos governos locais pesquisados têm contribuído de forma mais incisiva para o exercício do controle social pela sociedade civil organizada, e este (o controle social) é que, de forma indireta, auxilia no combate à corrupção. As contribuições das ferramentas de acesso à informação, porém, ainda são muito limitadas, não atingindo o potencial que elas têm de fomentar o controle social. As convergências, divergências e silenciamentos presentes nos discursos dos entrevistados permitiram a identificação de cinco ordens do discurso que problematizam possíveis desdobramentos ideológicos das relações entre governos municipais e a sociedade civil organizada: 1) o uso do acesso à informação para a legitimação de um aparente diálogo dos poderes públicos com os cidadãos; (2) a imprescindibilidade do acesso à informação para o exercício do controle social; (3) o consenso acerca da passividade do cidadão que não está engajado; (4) a crença de que a solução para a falta de engajamento cívico e a corrupção está na educação para a cidadania; e (5) o distanciamento entre o acesso à informação e o combate à corrupção. Os resultados da pesquisa indicaram, portanto, que nos casos analisados o acesso à informação não é um objetivo final, mas sim um fio condutor à criação de espaços democráticos, contribuindo para a possibilidade de participação dos cidadãos nas decisões públicas que podem afetar o contexto onde vivem.

ABSTRACT

MACEDO, Suélem Viana, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2019. **Between Dialogues and Speeches: Implications of Access to Information in Social Control at the Local Level.** Adviser: Josiel Lopes Valadares.

This study sought to analyze what local governments have done with regard to access to public information and what its possible implications for the exercise of social control and fight against corruption by organized civil society. The research, therefore, had as object of study the executive and legislative powers of the cities of Juiz de Fora and Belo Horizonte, both located in the State of Minas Gerais. With regard to organized civil society entities, the study included the Nossa BH Movement and the Belo Horizonte Social Observatory (OSBH) and, in Juiz de Fora, the Citizenship Committee. With regard to methodological procedures, a qualitative approach was sought based on bibliographical and documentary research, and the analysis of in-depth interviews and field notes. Data analysis followed the procedures established by content analysis and critical discourse analysis, with definitions of analytical categories. The results suggest that the mechanisms of access to information adopted by the local governments surveyed have contributed more forcefully to the exercise of social control by organized civil society, and this (social control) indirectly assists in the fight against corruption. The contributions of the tools of access to information, however, are still very limited, not reaching the potential that they have to foment social control. The convergences, divergences and silencers present in the interviewees' discourses allowed the identification of five orders of discourse that problematize possible ideologically unfoldings of relations between municipal governments and organized civil society: (1) the use of access to information to legitimize an apparent dialogue between public authorities and citizens; (2) the indispensability of access to information for the exercise of social control; (3) the consensus about the passivity of the citizen who is not engaged; (4) the belief that the solution to the lack of civic engagement and corruption is in education for citizenship; and (5) the gap between access to information and the fight against corruption. The results of the research indicated, therefore, that in the cases analyzed, access to information is not a final objective, but rather a guiding line for the creation of democratic spaces, contributing to the possibility of citizen participation in public decisions that may affect the context where live.

1 INTRODUÇÃO

Discussões sobre a corrupção e os seus consequentes efeitos sobre a gestão pública tornaram-se um tema frequente no contexto brasileiro. Desde junho de 2013, quando várias pessoas foram às ruas contra o aumento das tarifas de transporte público, manifestações contra a corrupção no setor público começaram a ganhar destaque por todo o país. Por ser um fenômeno que acompanha a história da humanidade, ocorrendo em diversos países independentemente da condição econômica dos mesmos e do modelo de governo adotado (KLITGAARD, 1998; MARTINS, 2008; LAURINHO; DIAS; MATTOS, 2017), a corrupção tornou-se uma preocupação para os regimes democráticos (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011) e, particularmente, um obstáculo para o Estado brasileiro (BUENO; BRELÀZ; SALINAS, 2016). Nos últimos anos, as práticas corruptas reveladas pela Operação Lava-Jato e seus desdobramentos têm evidenciado o quanto a corrupção está presente no contexto brasileiro.

Em virtude disso, como se trata de um fenômeno recorrente na gestão pública, o governo brasileiro vem criando uma série de órgãos burocráticos com a função de monitorar, fiscalizar e responsabilizar os entes públicos (MATIAS-PEREIRA, 2005; ARANTES *et al.*, 2010; FILGUEIRAS; ARANHA, 2011). São exemplos de tais órgãos, em nível federal, a Controladoria Geral da União (CGU), o Ministério Público Federal ou Estadual, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Polícia Federal (PF). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o papel da sociedade civil frente às decisões políticas e ao controle das atividades executadas pelos governos também ganhou novos contornos (AVRITZER, 2009; GUIMARÃES, 2010; VENTURA, 2016). Além do voto, exemplos como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, a ação popular, os conselhos gestores e o orçamento participativo são alguns dos mecanismos que propiciaram novas formas do cidadão participar da gestão pública.

De igual modo, a elevação da publicidade à categoria de princípio fundamental do Estado brasileiro impulsionou a necessidade de se superar a opacidade que tradicionalmente revestia as ações públicas e a busca por uma gestão mais transparente, em que os cidadãos pudessem ter acesso às informações governamentais (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015; ANDRADE; RAUPP, 2017). A previsão constitucional, contudo, apesar de ter consolidado o acesso à informação como um direito, não foi o suficiente para superar a cultura do sigilo presente na administração pública brasileira (ANGÉLICO; TEIXEIRA, 2012).

Somente a partir da edição da Lei Complementar nº. 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), é que a transparência da gestão pública começou a ganhar maior notoriedade no contexto nacional (ALLEGRETTI; PLATT NETO, 2010). Na sequência, outras normas como a Lei Complementar nº. 131/2009 (BRASIL, 2009), que instituiu os portais da transparência e, mais recentemente, a Lei nº. 12.527/2011 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), tornaram obrigatórios a publicidade das informações produzidas pela administração pública (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014). A transparência dos governos, deste modo, se concretiza por meio do acesso dos cidadãos às informações públicas, tornando mais democrática e próxima a relação entre Estado e sociedade civil (RAUSCH; SOARES, 2010)

Além de ser considerada uma exigência legal, promover a transparência, nesse contexto, 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 (GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012; OLIVEIRA JUNIOR; JORDÃO; CASTRO JUNIOR, 2016). Assim, para que a transparência seja efetiva é necessário que haja disposição da administração pública de levar aos cidadãos informações sobre o que os governantes fazem ou deixam de fazer no exercício de suas funções (MENDANHA, 2009). Considera-se, dessa forma, que a transparência dos atos praticados pela gestão pública depende da criação de instrumentos que busquem ampliar a divulgação dos dados públicos.

Ao favorecer o livre acesso às informações, a transparência também tem o potencial de contribuir para a construção de condições de *accountability*, pois possibilita um diálogo mais claro entre o governo e a sociedade, facilitando que esta exerça um maior controle sobre a administração pública (MICHENER; BERSCH, 2013; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014). 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 (FARAH, 2001; ARRETCHE, 2002), estão mais próximos dos cidadãos e, conseqüentemente, do controle exercido pelos mesmos. Para tanto, os cidadãos devem ter condições de acompanhar as decisões e ações de seus governos locais, por meio de acesso amplo e transparente às informações e serviços públicos (SANT'ANA JUNIOR, 2009).

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 de informação.

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 (BASTIDA; BENITO, 2007; KIM; LEE, 2008). Segundo Peisakhin e Pinto (2010), 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. Parte-se do pressuposto, por conseguinte, de que a partir do momento em que os cidadãos têm acesso às informações e se tornam capazes de participar das decisões políticas, fiscalizando as contas públicas e controlando as ações dos gestores, a corrupção encontra maiores dificuldades para se desenvolver, facilitando o seu processo de controle.

Entretanto, considerando a constante presença da corrupção no setor público brasileiro, ainda paira a incerteza se a gestão pública, especialmente a local, já está estruturada para promover a transparência dos seus atos, tanto no sentido de disponibilizar suas informações, quanto de favorecer o controle e combate da corrupção pela sociedade civil. Do mesmo modo, fica a dúvida se a sociedade civil organizada tem conhecimento a respeito das possibilidades que os mecanismos de acesso à informação podem oferecer em favor do interesse público e, também, se as informações disponibilizadas têm sido úteis para o exercício do controle social.

Feita esta contextualização, as questões de pesquisa que nortearam a construção desta dissertação foram: **Os mecanismos de acesso à informação adotados pelos governos locais têm favorecido o exercício do controle social e combate à corrupção pela sociedade civil organizada? Se sim, quais as suas contribuições?** Assim, o objetivo geral consistiu em analisar o que os governos locais têm feito no que diz respeito ao acesso às informações públicas e quais as suas possíveis implicações sobre o exercício do controle social e o combate à corrupção pela sociedade civil organizada. Desta maneira, o presente estudo lançou um olhar tanto sobre os governos locais, abarcando os

poderes executivo e o legislativo, quanto sobre as entidades da sociedade civil organizada que visam acompanhar e fiscalizar as atividades governamentais.

No intuito de alcançar o objetivo proposto, optou-se por pesquisar o âmbito municipal por ser ele o principal espaço para o exercício da participação (CASTRO, 2003; KLERING; SCHRÖEDER, 2008). A pesquisa, deste modo, teve como objeto de estudo os municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora, ambos situados no Estado de Minas Gerais. Embora possuam distintas estruturas organizacionais e financeiras, os poderes executivos dos dois municípios auferiram nota máxima em diferentes pesquisas que mediram o nível de transparência municipal, realizadas no ano 2016 por entes governamentais (EBT, 2017; MPF, 2016).

Especificamente, pretendeu-se:

1. Descrever os casos em estudo, analisando as ações promovidas pelos municípios no que diz respeito aos mecanismos de acesso à informação adotados, bem como a atuação de entidades da sociedade civil organizada no exercício do controle social, a fim de identificar a existência de possíveis interações entre o governo local e as organizações investigadas;
2. Compreender a percepção dos servidores públicos e dos integrantes das organizações da sociedade civil sobre o acesso à informação e a corrupção no nível municipal;
3. Analisar as convergências, divergências e silenciamentos entre o discurso dos servidores públicos sobre o acesso à informação no setor público e o dos integrantes da sociedade civil organizada, de forma a identificar as ordens do discurso que emergem desse relacionamento e seus desdobramentos ideológicos.

A realização desta pesquisa justifica-se, sobretudo, porque busca compreender, no âmbito local, se os mecanismos de acesso à informação, como afirmado por diferentes autores (BASTIDA; BENITO, 2007; SACRAMENTO; PINHO, 2012; KIM; LEE, 2008), realmente contribuem para a formação de um ambiente mais transparente e menos corrupto, favorecendo o controle exercido pela sociedade civil organizada. A presença constante da corrupção na gestão pública brasileira, mais do que um problema que precisa ser enfrentado, tornou-se um assunto que a cada dia tem ocupado mais espaço nas discussões sociais. Por esta razão, torna-se relevante investigar como a atuação dos cidadãos no processo de monitoramento da administração pública podem contribuir para a mudança desse cenário.

Os mecanismos de acesso à informação adotados pelos governos locais, nesse sentido, são tomados como o ponto de partida para analisar a atuação da sociedade civil organizada no exercício do controle social, principalmente, no que se refere ao combate à corrupção local. Como contribuição para o campo da administração pública, acredita-se que os resultados da pesquisa podem ajudar a entender melhor a utilidade prática do acesso à informação, tanto no sentido de reduzir as assimetrias informacionais, quanto na promoção de medidas que busquem fortalecer o envolvimento dos cidadãos no controle e combate à corrupção.

Com relação à literatura, dos estudos consultados (PINHO, 2008; RAUPP; PINHO, 2011; GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012; ELBAHNASAWY, 2014) constatou-se que as discussões sobre como se estabelece as relações entre o acesso à informação na administração pública, o controle social e o combate à corrupção, para além do plano teórico, carecem de um debate mais robusto, que busque compreender tanto a perspectiva dos poderes públicos municipais que fornecem informações quanto a dos cidadãos que demandam por informações.

Deste modo, a partir da imersão em ambientes municipais, esta pesquisa, em termos de avanços teóricos e empíricos, analisa e discute, por meio da análise empírica, se os mecanismos de acesso à informação são uma ferramenta disponível para a administração pública continuar fazendo o que ela sempre fez ou significam uma mudança na forma como os governos se relacionam com os cidadãos. 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. Buscou-se, dessa forma, articular os elementos da prática e da teoria na tentativa de compreender a realidade local estudada.

1.1 Estrutura da dissertação

Além deste capítulo introdutório que apresenta o tema, a contextualização, a questão de pesquisa e os objetivos propostos, esta dissertação encontra-se subdividida em outros seis capítulos. O **Referencial Teórico** apresenta os conceitos e discussões teóricas que embasaram as interpretações e as discussões dos achados da pesquisa. Já nos **Procedimentos Metodológicos** são indicados os caminhos escolhidos e percorridos para o cumprimento dos objetivos estabelecidos, bem como as estratégias, técnicas e ferramentas de pesquisa utilizadas.

O capítulo de “Resultados e Discussões” foi substituído, sendo apresentado em três capítulos, de modo que cada um deles versa sobre um objetivo específico da

investigação. Em **Acesso à Informação e Controle Social: Pontos e Contrapontos entre Governos Locais e Organizações da Sociedade Civil** traça-se as ações promovidas pelos municípios investigados, no que diz respeito aos mecanismos de acesso informação adotados por eles, bem como a atuação de entidades da sociedade civil organizada que exercem atividades de controle social, para, ao final, identificar a existência de possíveis interações entre os atores pesquisados.

O capítulo **Percepções sobre o Acesso à Informação e a Corrupção: os Dois Lados da mesma Moeda**, a seu turno, apresenta uma abordagem sobre a compreensão dos servidores públicos e de integrantes da sociedade civil organizada que atuam nos municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora sobre temáticas relacionadas ao acesso à informação e a corrupção no contexto da administração pública. Em **Convergências, Divergências e Silenciamentos: o discurso sobre o acesso à informação no setor público**, é empreendida uma análise das interdiscursividades presentes nos discursos dos entrevistados, por meio da abordagem da análise crítica de discurso.

Enfim, nas **Considerações e conclusões do estudo: uma discussão que ainda não tem fim** discorre-se sobre os principais resultados da pesquisa, o que foi possível concluir e aprender com a investigação, as reflexões que emergiram, além de suas limitações e das propostas de futuros estudos. Assim, considerando a estrutura apresentada, bem como o referencial teórico e os procedimentos metodológicos adotados, que encontram-se detalhados mais à frente, a estrutura da dissertação pode ser visualizada na Figura 1.

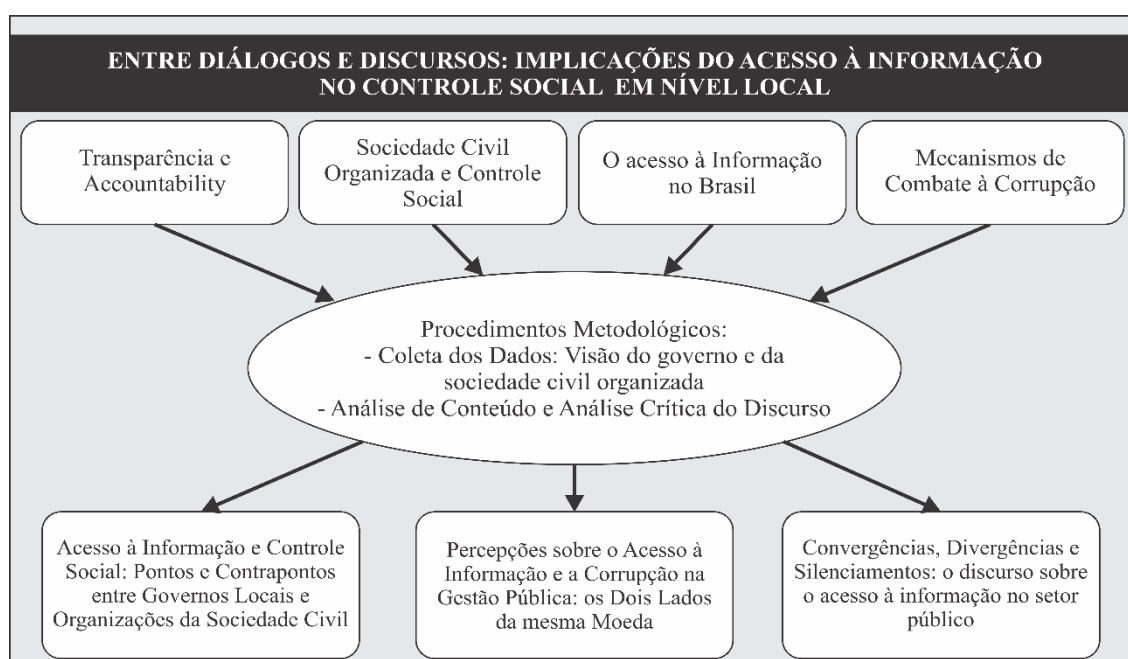


Figura 1. Visão sistêmica da dissertação (Framework)

Fonte: Elaborado pela autora.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para alcançar os objetivos propostos por esta pesquisa, abordou-se um quadro bibliográfico relacionado aos seguintes assuntos: a) Transparência e *accountability* na administração pública; b) Sociedade civil organizada e controle social; c) O acesso à informação no Brasil; e d) Mecanismos de combate à corrupção. Na sequência, são apresentadas breves considerações a respeito dos temas supracitados e como eles contribuem para a compreensão da análise proposta.

2.1 Transparência e *accountability* na administração pública: definições e implicações

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; GALTUNG; POPE, 1999).

A transparência, segundo Birkinshaw (2006) e Black (1997) pode ser compreendida como a gestão dos assuntos públicos destinados ao público, sendo o oposto de políticas opacas, em que não se tem acesso às decisões, ao que elas representam, como são tomadas e o que se ganha ou se perde com elas. De igual forma, para Platt Neto *et al.* (2007, p. 77) “mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania”. Assim, “o foco da transparência é minimizar a assimetria informacional entre os cidadãos e os gestores públicos, por meio de ações que exibem as atividades desses gestores” (SANTOS; VISENTINI, 2018, p. 240).

Ao se incorporar a transparência na gestão pública pretende-se, portanto, garantir ao cidadão, de forma individual ou coletiva, o acesso às informações relativas ao desempenho dos governantes, explicitando as ações que estão em andamento e as que foram executadas anteriormente à aquelas que ainda estão sendo planejadas. A promoção da transparência, nesse sentido, é considerada como um dos fatores que consolidam a *accountability*, pois além de facilitar o controle social e fortalecer a relação entre o Estado e a sociedade (PINHO, 2008; GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012), contribui para a

garantia de melhores resultados das políticas públicas e para redução da corrupção em âmbito público. Conforme Raupp e Pinho (2015), sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como os cidadãos valer-se dos dados disponibilizados para cobrarem os agentes públicos.

Em geral, o emprego do termo *accountability* está presente nos estudos da administração pública quando se aborda questões relacionadas à participação, prestação de contas, transparência, controle e responsabilização dos agentes (KOPPELL, 2005; CENEVIVA; FARAH, 2012; MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013). Indo um pouco além da dimensão do simples controle, que está ligada à ideia de fiscalização e monitoramento dos bens públicos, garantir a *accountability* sugere que, por meio do controle, é possível criar confiança nas instituições democráticas, favorecendo a legitimidade das decisões políticas (GOMES; ARAÚJO, 2008; FILGUEIRAS, 2011a).

No que se refere ao seu conceito, o termo *accountability* é abordado pela literatura a partir de diferentes enfoques. Uma perspectiva mais abrangente é proposta por Schedler (1999), segundo o qual o processo da *accountability* deve integrar três dimensões que previnem o abuso de poder político, sendo estas, a da informação, a da justificação e a da sanção. As duas primeiras constituem o que o autor chama de *answerability*, que refere-se à obrigação dos atores públicos prestarem contas, informando e explicando os motivos das suas escolhas e seus atos (SCHEDLER, 1999). Já a terceira dimensão diz respeito à capacidade das agências de controle e do cidadão em aplicar sanções aos agentes públicos que violarem determinadas regras de conduta, denominada pelo autor de *enforcement* (SCHEDLER, 1999).

Avançando nas discussões, considerando a *accountability* como um elemento essencial à arquitetura institucional de um regime democrático, O'Donnell (1998) destaca que ela pode apresentar um sentido horizontal e outro vertical. O primeiro se perfaz por meio de uma mútua fiscalização entre os poderes do Estado ou seus respectivos órgãos públicos, configurando o chamado mecanismo de *checks and balances*. Trata-se da capacidade e dever que determinadas agências estatais ou órgãos públicos têm de realizar ações que implicam na supervisão de atos e aplicação de sanções no caso de práticas delituosas, pressupondo uma relação entre iguais (O'DONNELL, 1998; BARREDA, 2014; SCHOMMER *et al.*, 2015).

Para Campos (1990, p. 31), entretanto, “a simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos”. Na visão da autora, embora sejam necessários, os mecanismos de controle criados pelos próprios poderes públicos não conseguem garantir que o serviço

público atue em conformidade com os padrões normativos da democracia, mostrando-se, em virtude disso, incapazes de contrabalançar a corrupção, a conduta ética e uso arbitrário do poder pela burocracia pública (CAMPOS, 1990). Campos (1990) acrescenta, ainda, que esse tipo de *accountability* é limitado, uma vez que pode servir aos interesses da minoria detentora do poder ou aos interesses dos burocratas. Deste modo, o verdadeiro controle do governo somente pode ocorrer de maneira efetiva se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos (CAMPOS, 1990).

Nesse contexto, a dimensão vertical da *accountability*, corresponde a relação entre Estado e sociedade, pressupondo uma ação entre atores desiguais (O'DONNELL, 1998). Sua realização ocorre por meio de eleições justas e limpas, nas quais o cidadão confere livremente o seu voto a quem julgar merecedor, podendo, dessa forma, participar da escolha de quem o governará durante um determinado período (PINHO; SACRAMENTO, 2009; SCHOMMER *et al.*, 2015). Campos (1990), adverte, entretanto, que embora essencial, apenas o processo eleitoral não é ágil o bastante para salvaguardar o interesse público. Assim, a legitimidade do poder delegado pelo povo ao Estado deve ser “assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por partidos políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem-informada” (CAMPOS, 1990, p. 34).

Partindo desse pressuposto, ampliando a dimensão vertical, a *accountability* societal, conforme Peruzzoti e Smulovitz (2006), é um mecanismo de controle vertical do poder público, não eleitoral e de caráter não estatal (FILGUEIRAS, 2011b), estendendo-se à participação da sociedade por meio de associações, movimentos sociais e mídia. Esse tipo de controle emprega desde mecanismos institucionais, como promoção de ações legais e atividades de monitoramento, até ferramentas não-institucionais, como a participação social e a elaboração de denúncias na mídia (PERUZZOTI; SMULOVITZ, 2006; MARTINS *et al.*, 2008). Segundo Campos (1990, p. 35), “um controle efetivo é consequência da cidadania organizada; uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*”.

Para além da discussão sobre as dimensões da *accountability*, Campos (1990) pondera que apenas haverá condição para a *accountability* quando houver organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos, de modo que, tal circunstância não ocorrerá enquanto os cidadãos se definirem como tutelados e o Estado como o tutor. A autora ressalta, contudo, que à medida que a democracia vai amadurecendo, o cidadão, de modo individual, altera o papel de consumidor de serviços públicos e objeto de decisões, para uma posição ativa de sujeito (CAMPOS, 1990). A cidadania organizada pode influenciar não só o processo de identificação das necessidades e canalização das

demandas, mas também reivindicar melhor desempenho da administração pública (CAMPOS, 1990). Todavia, a falta de organização da sociedade civil combinada à ausência de transparência nas organizações burocráticas do governo podem prejudicar esse processo.

Considera-se, portanto, que a *accountability* é um fator fundamental para um regime democrático. Sua compreensão, nessa perspectiva, perpassa à ideia de controle dos atos praticados pelos agentes públicos, podendo ser exercida por meio de diferentes atores e formas, dentro as quais o acesso à informação assume um papel de destaque, principalmente, quando o assunto é acompanhamento e fiscalização da gestão municipal pelos cidadãos.

2.2 Sociedade civil organizada e controle social: contextualização e relações

Segundo Bauman (2000), as questões da esfera política vêm suscitando pouco interesse no homem moderno, que tem se preocupado mais com aspectos particulares do que com questões ligadas ao bem comum. Isso ocorre devido a uma série de fenômenos típicos da modernidade que fazem com que a ação política e o exercício da cidadania estejam subordinados a outros interesses que são prioritários na vida dos indivíduos, tais como a desconfiança sobre as ações públicas, a pulverização e a necessidade de se garantir o bem-estar particular. Embora não seja menos importante, a atuação da sociedade civil organizada, nesse contexto, torna-se ainda mais complexa.

Os espaços públicos de proximidade com o governo passaram a ser, em grande parte, aqueles construídos pela sociedade civil organizada, nos quais as questões privadas são confrontadas em busca da formação de um ideal que seja comum à maioria ou àqueles que fazem parte de um grupo. Vale destacar, a propósito, que o conceito de sociedade civil remonta ao início da modernidade e apresenta distintos significados, dependendo das posições teóricas, da conjuntura sociopolítica e econômica que se apresenta à época e da forma de autoridade política presente no período (AVRITZER, 2012).

Cohen e Arato (1992) também enxergam a sociedade civil como um processo de deliberação através do qual os indivíduos podem estabelecer a validade de reivindicações morais. Vale destacar, a propósito, que o termo foi introduzido no vocabulário político brasileiro no final dos anos 70, quando se tornou sinônimo de participação e organização da população civil na luta contra o regime militar então vigente (GOHN, 2005; SORJ, 2006; CARVALHO, 2008a). Nesta época, setores da sociedade civil buscaram superar o regime militar e estabelecer um sistema de governo democrático em que os cidadãos pudessem tomar parte e ter poder de voz nas decisões concernentes ao interesse público.

A luta no combate ao Estado autoritário, nesta perspectiva, reuniu e unificou esforços dos mais diversos setores sociais (DAGNINO, 2002; SPINK; TEIXEIRA, 2007).

Todavia, se no período autoritário, a mobilização dos atores da sociedade civil se estruturou sob o conceito de autonomia, o eixo estruturante fundamental que a mobiliza na redemocratização passa a ser o de cidadania. O marco desse processo de alargamento da democracia é a Constituição Federal de 1988, que insere o princípio da participação da social nos processos de debate e deliberação referentes à gestão pública. Segundo Scherer-Warren e Lüchmann (2004), a emergência de novas articulações entre Estado e sociedade, especialmente, a partir da Constituição de 1988, também deslocou para o interior dos novos espaços institucionais parte das energias participativas, como ocorreu com os conselhos gestores e os orçamentos participativos (OP).

Avritzer (2012) observa, ainda, que a sociedade civil brasileira tem um forte grupo de associações religiosas que participam de atividades de autoajuda e na organização dos pobres urbanos para reivindicar bens públicos, bem como um grupo de associações ligadas ao Estado na implementação de políticas públicas. Para o referido autor, este último grupo está, predominantemente, localizado nas regiões centrais das grandes cidades, é composto por atores da classe média e tem ligações profundas com uma nova tradição de esquerda que surgiu durante a redemocratização (AVRITZER, 2012). Já o grupo religioso é mais estável, seus membros são mais ligados aos hábitos da população pobre e geograficamente está localizado, em sua maioria, nas periferias de grandes concentrações urbanas no país.

No que se refere à configuração da sociedade civil organizada, a literatura apresenta três modalidades, sendo elas os movimentos sociais, as organizações não-governamentais (ONGs) e o terceiro setor (GOHN, 2005). Conforme Tatagiba, Abers e Silva (2018, p. 106), “os movimentos sociais podem ser entendidos como um tipo específico de ator/rede que se insere nos processos relacionais e experimentais de política pública, disputando seus resultados”, oferecendo aos cidadãos comuns a opção de se organizarem coletivamente para fazer sua voz ser ouvida nas arenas de tomada de decisão. Para Gohn (2007, p. 122-123), o sujeito manifestante, na atualidade, insere-se em um “coletivo difuso, não hierarquizado, em luta contra as discriminações de acesso aos bens da modernidade, e, ao mesmo tempo, crítico de seus efeitos nocivos, a partir da fundamentação de suas ações em valores tradicionais, solidários, comunitários”.

Segundo Abers e Bulow (2011, p. 53) “os movimentos sociais têm sido compreendidos como uma forma de ação coletiva sustentada, a partir da qual atores que compartilham identidades ou solidariedades enfrentam estruturas sociais ou práticas

culturais dominantes”. Para as autoras, entretanto, delimitar os movimentos sociais a um tipo específico de ação coletiva pode tornar invisíveis formas importantes de organização ou ação social (ABERS; BULOW, 2011). Principalmente após a publicação do livro “*Civil Society and Political Theory*” de Cohen e Arato (1992), a literatura já não foca tanto em movimentos sociais específicos, abordando, em vez disso, uma multiplicidade de atores e organizações, caracterizados pela sua luta comum em criar um espaço de liberdade comunicativa. Segundo Habermas,

O núcleo central [da sociedade civil] é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas (HABERMAS, 2003, p. 99).

Com relação à atuação dos movimentos sociais, Tatagiba, Abers e Silva (2018) afirmam que eles operam na construção de modelos alternativos de políticas públicas, a partir de sugestões que buscam traduzir os ideais do movimento, percebidos como mais favoráveis à promoção de seus interesses, e em propostas de política pública, incluindo atores que comumente são excluídos do seu processo de construção. Gohn (2005) pondera que a pauta dos movimentos sociais é construída à medida que se identificam demandas não atendidas no contexto sociopolítico e econômico vigente. Abers e Bulow (2011, p. 65) também afirmam que “os movimentos sociais têm lutado tanto para transformar comportamentos sociais como para influenciar políticas públicas, (...), demandando a inclusão da sociedade civil em novos espaços participativos”.

Além disso, tais movimentos têm a característica de politizar as demandas socioeconômicas, proporcionando a consciência dos direitos e dos deveres dos cidadãos, tanto sociais como políticos, sendo escolas de cidadania nas quais “se aprende a descobrir os direitos, agregar interesses, reconhecer os opositores, conhecer os caminhos por onde passam as demandas dentro da máquina burocrática” (GOHN, 2005, p. 96). Assim, os movimentos tentam aproveitar as oportunidades colocadas pela conjuntura, como no caso da presença de aliados em posições de poder ou da existência de canais institucionais de acesso aos processos decisórios, como também tentam criar oportunidades para alterar o ambiente institucional no qual atuam (TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018).

Já as atividades das ONGs são voltadas “para a execução de políticas de parceria entre o poder público e a sociedade, atuando em áreas onde a prestação de serviços sociais é carente ou até mesmo ausente” (GOHN, 2013, p. 145). No que diz respeito ao terceiro

setor tem-se, conforme Ferrarezi (2007, p. 108), “o conjunto dos entes e processos da realidade social que não pertencem ao primeiro setor (o Estado, mas com ele pode compartilhar a finalidade pública) e nem ao segundo setor (o mercado, com quem compartilha a origem privada)”. Para França Filho (2002, p. 11) “o terceiro setor aparece como uma esfera compartimentada, suplementar, vis-à-vis do Estado e do mercado. Ele é, portanto, considerado como um setor à parte, que viria se ajustar funcionalmente às duas formas históricas que constituem o Estado e o mercado”.

A sociedade civil, nesse contexto, passa a ser vista como uma parceira no processo de participação cidadã e não apenas como um simples coadjuvante. Deste modo, a participação da sociedade nos assuntos públicos, segundo Figueiredo (2016), visa expor falhas praticadas pelo governo, incorporar novas questões na agenda e influenciar decisões políticas a serem implementadas. Segundo Dagnino *et al.* (2006, p. 48) a participação cidadã pode ser compreendida como “o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, distinguindo-se de uma concepção de participação que se limita à consulta popular”. Para Teixeira (2001), a sua concretização se realizaria por meio do controle social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado.

Em termos gerais, o controle social pode ser entendido como as ações praticadas pela sociedade civil organizada, com apoio de cidadãos, visando fiscalizar, monitorar e avaliar os atos que são praticados pelos entes governamentais (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017). Todavia, para que esse controle seja exercido pela sociedade é necessário que os cidadãos tenham acesso às informações públicas e que os governos sejam transparentes (MATIAS-PEREIRA, 2005; RAUSCH; SOARES, 2010). Abrucio e Loureiro (2004) também entendem que o controle social não se esgota na eleição, funcionando ininterruptamente, sem se contrapor aos mecanismos clássicos de responsabilização.

Esse tipo de controle depende, de forma geral, de informações e debate entre os cidadãos, de instituições que viabilizem a fiscalização, de regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos diante da maioria desorganizada, bem como do respeito à lei e aos direitos dos cidadãos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). Assim, “o controle social pode ser um canal para que pessoas e organizações tenham mais e melhores condições de dialogar, reivindicar, acompanhar, propor e realizar ações e políticas com vistas à construção do bem comum” (ABREU; SCHOMMER, 2016, p. 39).

Martins *et al.* (2008) também apontam que o controle social seria a maior esperança para amenizar as práticas de corrupção no setor público e o seu principal

objetivo seria o de reduzir a distância que separa a sociedade da questão orçamentária, tornando o processo mais claro e objetivo aos cidadãos. Aliás, segundo Jovchlovitch (1998), o município é o terreno fértil para que se inicie o controle social das ações, pois é nele que as ações se desenvolvem. Nesse contexto, partindo da premissa de que a sociedade está mais inclinada a fazer o controle da corrupção do que os próprios agentes públicos, Peisakhin e Pinto (2010) argumentam que leis de acesso à informação pública estão entre os mecanismos mais eficientes para o combate à corrupção, pois permitem à sociedade verificar o funcionamento a máquina estatal, criando a possibilidade de que desvios sejam descobertos.

2.3 O acesso à informação no Brasil: legislação e desafios

A política de informação, como campo de estudo, começou a ganhar destaque nacional e internacional no cenário do pós-guerra, associada às políticas de ciência e tecnologia (JARDIM, 1999). Elas partiram da necessidade de organizar a informação para grupos relacionados à ciência para o desafio de disponibilizar informações e serviços públicos para toda a sociedade (GONZALEZ DE GOMEZ, 2002). Segundo Jardim, Silva e Nharreluga (2009), as políticas de informação envolvem um conjunto de princípios, leis, diretrizes, regras, regulamentos e procedimentos inter-relacionados que orientam a supervisão e gestão do ciclo informacional, abarcando a produção, coleção, organização, distribuição/disseminação, recuperação, eliminação da informação, bem como o acesso e uso da informação.

A noção de acesso à informação, deste modo, se relaciona a um direito, mas também a dispositivos políticos, culturais, materiais e intelectuais que garantem o exercício efetivo desse direito (JARDIM, 2008). No contexto da administração pública, além de necessitar de uma grande quantidade de informações para a sua atuação, o Estado configura-se como uma das maiores fontes de dados, pois seu funcionamento está relacionado diretamente com a sua ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações (JARDIM, 2008).

Para Canotilho (1992), o direito à informação integra três níveis, sendo estes o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado. Conforme delimitado na Figura 2, compreende-se que o direito do cidadão de acessar as informações públicas se complementa com o dever dos atores públicos em divulgar informações verdadeiras e serem transparentes, com a vontade do cidadão em querer informar e ser informado.

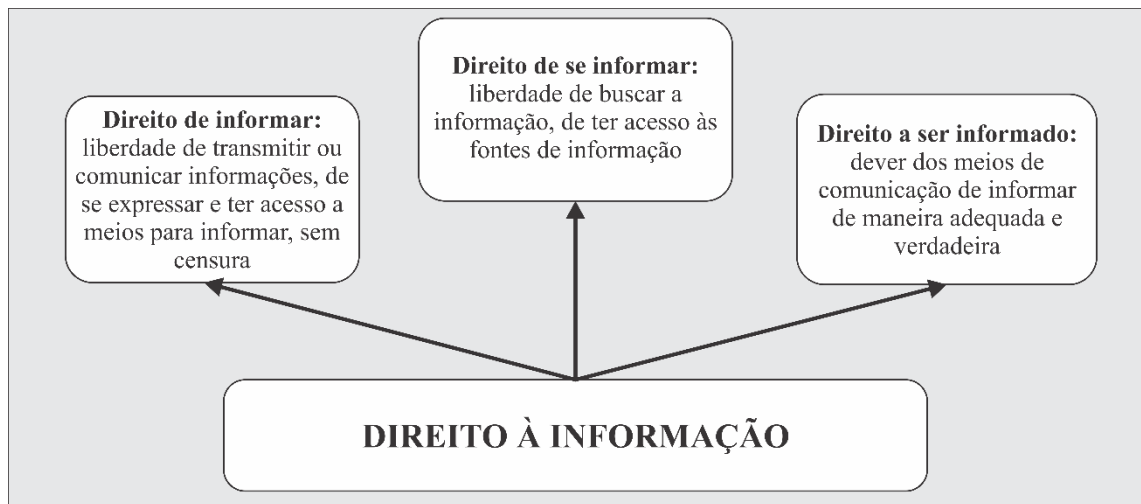


Figura 2. Dimensões do direito de acesso à informação
 Fonte: Elaborado pela autora com base em Canotilho (1992).

De acordo como Ollaik e Medeiros (2011) por meio de instrumentos governamentais, como as regras, as políticas públicas são estruturadas, na tentativa de pautar o comportamento dos atores, os recursos a serem utilizados e o modo de utilização desses pelos envolvidos quanto ao alcance dos objetivos inicialmente pretendidos. Apesar da operacionalização das políticas públicas não se restringirem apenas às obrigações dispostas em lei, a discussão do acesso à informação no Brasil demanda a análise da perspectiva normativa ao qual ele está relacionado.

Conforme Mendel (2009, p. 162), “embora uma boa lei não baste para a oferta do direito à informação, ela é, ao mesmo tempo, pré-condição. Esta é a plataforma sobre a qual se apoiam os outros elementos necessários”. Assim, considerando seu aspecto legal, as alterações legislativas mais consistentes vinculadas ao acesso às informações públicas no Brasil ocorreram, principalmente, apenas após a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estabeleceu o acesso às informações públicas como um direito de todo e qualquer cidadão (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

Verificou-se, contudo, um maior avanço com a publicação da Lei nº. 12.527/11 (BRASIL, 2011) que, além de estabelecer regras, prazos e procedimentos para a disponibilização e acesso às informações públicas, reforçou exigências legais de transparência dos atos praticados na administração pública, já previstos no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), e suas posteriores alterações. Antes, contudo, da promulgação da Lei de Acesso à Informação já havia algumas previsões, dispersas em leis distintas e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, que tratavam de forma indireta e secundária a questão do acesso às informações em ambientes públicos.

No Quadro 1, nesse sentido, enumera-se os instrumentos normativos de âmbito nacional e internacional que, aos poucos, foram introduzindo pequenos preceitos sobre o

acesso à informação no Brasil, até a sua regulamentação efetiva pela Lei nº. 12.527/2011. Destaca-se que, além das leis apresentadas, outras normas nacionais também trouxeram algumas disposições mínimas sobre esse assunto, optou-se, no entanto, por apresentar aquelas que inseriram alterações consideradas mais relevantes no contexto legal.

Quadro 1. Marcos legais do direito de acesso à informação no Brasil

Ano	Principais Instrumentos Normativos
1988	Constituição Federal da República
1991	Lei nº. 8.159: Dispõe sobre a Política Nacional de arquivos públicos e privados
1992	Lei nº. 8.429: Lei de Improbidade Administrativa
	Decreto nº 678: Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, que Dispõe sobre a liberdade de pensamento e de expressão.
1997	Lei nº. 9.507: Regulamenta o Habeas Data e assegura o direito de acesso à informação em Banco de Dados
1998	Emenda Constitucional nº. 19 - Altera o art. 37 da CF/88
	Lei nº. 9.755: Criação do sítio pelo TCU para divulgar contas públicas
1999	Lei nº. 9.784: Lei do Processo Administrativo
2000	Lei Complementar nº 101: Lei de Responsabilidade Fiscal
	Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão: Prevê o acesso à informação em poder do Estado como um direito fundamental do indivíduo.
2002	Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção: Estabelece medidas preventivas contra a corrupção.
2003	Lei nº. 10.683: Criação da Controladoria Geral da União
2005	Lei nº. 11.111: Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal
2006	Decreto nº. 5.687: Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção: Dispõe sobre a informação pública e a participação da sociedade
2009	Lei Complementar nº. 131: Lei Capiberibe – Acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade fiscal no tocante à transparência pública
2011	Lei nº. 12.527: Lei de Acesso à Informação
2013	Portaria CGU nº. 277: Cria o Brasil Transparente
2014	Lei nº. 12.965: Conhecida com o Marco civil da Internet.
2016	Lei nº. 13.341: Cria o Ministério da Transparência, Fiscalização e CGU

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com Bernardes, Santos e Rover (2015).

Segundo Souza (2012, p. 180) o direito de acesso à informação é a “mola propulsora dos direitos e valores fundamentais da cidadania e da democracia participativa, pilares de nosso Estado democrático de direito”. Tomada como marco principal do acesso à informação no Brasil, a Lei de Acesso à Informação (LAI) aplica-se aos três poderes em seus três níveis de governo. Em termos gerais, ela reforçou o uso obrigatório de meios eletrônicos para a divulgação de um conjunto de informações consideradas essenciais à sociedade, comumente operacionalizadas na *internet* por meio dos portais eletrônicos (ANGÉLICO, 2012). Além disso, determinou que as informações que não forem disponibilizadas de forma ativa pelos gestores públicos poderão ser solicitadas pelo cidadão, configurando a transparência passiva. Apesar de confirmar

algumas determinações legais já previstas em leis anteriores, a LAI avançou no que se refere à disponibilização de informações que não se restringem a dados puramente fiscais.

Aliado à promulgação das legislações relativas ao acesso à informação pública, um fator que contribuiu para o aperfeiçoamento dos processos de transparência foi o desenvolvimento e utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) nos setores governamentais (CURTIN; MEIJER, 2006; RAUPP; ABREU; ABREU, 2015). Em geral, as TICs têm se espalhado pela administração pública por meio do *e-gov* ou governo eletrônico, representado pela construção de portais governamentais na internet, nos quais as entidades expõem uma série informações (RAUPP, 2014). Para Sant'ana Júnior (2009, p. 37), “o uso apropriado dos recursos disponibilizados pelas TICs permite um processo de ampliação dos canais de interação entre o poder público e os cidadãos”.

Destaca-se, contudo, que apesar da sua importância para a gestão pública, os instrumentos que ajudam a promover o livre acesso à informação, como ocorre com a LAI, não representam um fim em si mesmo. Segundo Marques (2009, p. 234) “ainda que os recursos estejam, de fato, ao alcance dos usuários, é preciso averiguar, em seguida, o real poder de intervenção política conferido aos cidadãos nesta iniciativa”.

O acesso público à informação, ainda que primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável, é instrumental no sentido de que os ganhos advindos das políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas nos resultados trazidos por este tipo de política para a administração pública. A transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública, mas, pelo contrário, sua ausência, é garantia de mau uso dos recursos públicos porque livres de controle social (GRUMAN, 2012, p. 102).

Calland e Neuman (2004) também entendem que é necessária uma parceria entre os titulares da informação e os solicitantes. Conforme os autores, os governos devem se esforçar para envolver os cidadãos ao longo do processo, e a sociedade civil deve desenvolver a capacidade e a vontade de corresponder (CALLAND; NEUMAN, 2004). Nesse contexto, a administração pública tem a responsabilidade de prover os processos necessários, enquanto que a sociedade deve se preparar para usá-los e monitorar os esforços do governo.

Logo, a efetividade do acesso à informação depende do resultado de uma corresponsabilidade dos fornecedores e dos usuários das informações (CALLAND; NEUMAN, 2004). O papel do governo, contudo, não é simplesmente disponibilizar as informações aos cidadãos, elas devem ser compreensíveis e úteis, proporcionando

condições de monitoramento, fiscalização e participação nas decisões públicas (PLATT NETO *et al.*, 2004). A partir destas três dimensões (publicidade, compreensibilidade e utilidade), no Quadro 2 traça-se as contribuições do Estado como fornecedor e detentor das informações e dos cidadãos como seus receptores e usuários.

Quadro 2. Dimensões do acesso à informação e o papel dos atores

Dimensões	Papel do Estado	Papel dos Cidadãos
Publicidade	Dar ampla divulgação de informações à população, propiciando-se o acesso em múltiplos meios aos interessados	Acessar e conhecer as informações divulgadas
Compreensibilidade	Apresentar as informações de forma simples, por meio de uma linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários	Construir um conhecimento mínimo necessário, a partir das ferramentas disponíveis ou, ainda, solicitar dos poderes públicos maior clareza das informações apresentadas
Utilidade	Garantir a relevância e confiabilidade das informações, assegurando a veracidade do que é divulgado	Verificar e criticar a confiabilidade e relevância das informações, bem como utilizá-las no acompanhamento da gestão pública

Fonte: Elaborado pela autora com base em Platt Neto *et al.*, 2004.

Além desses aspectos, segundo Jardim (2008), as políticas de acesso à informação são mais que a soma de um determinado número de programas de trabalho, sistemas e serviços. Para o autor é necessário que se defina o universo administrativo, econômico, temático, social e informacional a ser contemplado pela política. De igual modo, devem ser previstos os diversos atores do governo e da sociedade envolvidos na elaboração, implantação, controle e avaliação dessas políticas. Portanto, não basta estabelecer instrumentos formais generalizados, é necessário estabelecer exatamente os limites e os parâmetros, definindo de que maneira o objetivo será alcançado para que a política seja eficiente.

Ademais, uma outra questão a ser destacada, é a capacitação de servidores. Conforme Gomes, Marques e Pinheiro (2016), é necessário considerar a capacitação como um importante fator de apoio à ruptura com padrões de sigilo na área pública, anteriores à LAI, e, também, de apoio e incentivo à abertura e conscientização de que a informação pertence à população. Todavia, não adianta capacitar os servidores se não houver infraestrutura adequada para atendimento das demandas originadas. Em virtude disso, torna-se cada vez mais relevante a conscientização da sociedade civil para que esta lute pela elaboração de políticas ou programas públicos de informação que possibilitem o acesso de todos os cidadãos às informações governamentais, garantindo não só a sua

disponibilização, mas também o oferecimento de infraestrutura, meios tecnológicos e educacionais apropriados (PAES, 2011).

Michener (2016), a propósito, aponta que o aumento expressivo das iniciativas relacionadas à ampliação dos mecanismos de transparência no Brasil vem ocorrendo principalmente no nível federal, sendo que o processo de implementação das determinações previstas na LAI ainda encontra entraves no âmbito municipal. O fato do acesso à informação ser mais fraco localmente em função da ausência de vontade política ou por falta de capacidade administrativa, bem como a vulnerabilidade de ser transparente, visto que governos mais abertos tornam-se mais suscetíveis ao escrutínio político e à crítica, são paradoxos que circundam a transparência do governo local (MICHENER, 2016). Os municípios, contudo, são os responsáveis por oferecer diretamente os bens e serviços públicos, estando, dessa forma, mais próximos dos cidadãos e conseqüentemente, do controle exercido pelos mesmos.

Conforme Cruz *et al.* (2012), essa proximidade potencializa o interesse da coletividade por informações sobre a gestão dos recursos públicos sob responsabilidade dos gestores municipais. Pinho (2006), Styles e Tennyson (2007) e Raupp, Abreu e Abreu (2015) acrescentam, ainda, que municípios maiores e mais populosos tendem a apresentar maior nível de divulgação de informações acerca da gestão municipal, uma vez que possuem maiores condições financeiras de construir portais eletrônicos mais desenvolvidos e, também, em razão da pressão da sociedade para que o governo justifique seus atos. Pressupõe-se, também, que quanto maior a população, maior é a necessidade do uso de portais eletrônicos na comunicação e interação entre governo e sociedade, pois o contato com os governantes em cidades maiores costuma ser mais digital do que presencial, de modo que as informações que seriam apresentadas aos cidadãos presencialmente, passam a ser veiculadas no meio digital.

Deste modo, pode-se afirmar que entre as várias contribuições da transparência para a gestão pública, está a de promover o acesso à informação e favorecer a formação de um diálogo mais claro entre o governo e a sociedade, facilitando que esta exerça um maior controle sobre a administração pública. Aliado à isso, a literatura aponta que uma das conseqüências da transparência seria obstaculizar a realização de práticas corruptas, pois os cidadãos teriam melhores condições de acompanhar mais de perto e fiscalizar as ações governamentais a partir das informações disponibilizadas (MICHENER, 2011; FIGUEIREDO, 2016). Para Abrucio e Loureiro (2018), entretanto, o grande desafio nas democracias contemporâneas é compatibilizar a ação eficiente do governo na gestão de

suas políticas públicas com os princípios democráticos de maior inclusão de atores políticos nas decisões.

2.4 Mecanismos de combate à corrupção

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 (CARDOSO, 2008; FILGUEIRAS, 2008; FILGUEIRAS *et al.*, 2010). Devido à complexidade em compreendê-la, visto que possui distintos significados em diferentes contextos, momentos históricos e sociedades (CARVALHO, 2008b; 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; BIASON, 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). A falta de transparência e o desinteresse público são ainda mencionados como causas por Matias-Pereira (2005).

No Brasil, especificamente, a existência da corrupção no país também é associada à cultura e à própria identidade e caráter do brasileiro (FAORO, 2000;

HOLLANDA,1995; DA MATTA, 1980). Logo, a corrupção seria uma prática costumeira fruto de uma organização histórica do Estado e de uma cultura da personalidade na qual não existem regras impessoais (CAMPANTE, 2003; SOUZA, 2008). Para Pereyra (2013), contudo, o fato de se relacionar a corrupção à própria natureza humana pode acabar gerando um conformismo dos cidadãos frente a sua prática, favorecendo a atuação dos corruptos e desmotivando a luta anticorrupção.

Independentemente do conceito dado à corrupção, há o consenso de que ela se tornou um problema sociopolítico, que traz inúmeros impactos aos sistemas políticos e à dimensão social brasileira (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011; PEREYRA, 2013). Enquanto na maioria dos crimes há sempre uma vítima ou indivíduo envolvido que se propõe a denunciar, nos casos da corrupção, por outro lado, os agentes envolvidos buscam a todo custo minimizar a possibilidade de descoberta de seus atos, o que dificulta a apuração desse fenômeno e a sua conseqüente punição (GINGERICH, 2006). Em virtude dessas barreiras que existem para se detectar a prática de atividades corruptas, o seu controle tornou-se uma difícil tarefa para a administração pública brasileira, pois depende de uma logística que abrange diferentes sistemas de *accountability* (PERUZZOTTI, 2008; BUENO, BRELÀZ; SALINAS, 2016).

Assim como a corrupção é um problema antigo para a gestão pública, a luta contra a sua propagação também atravessa séculos (FIGUEIREDO, 2016). Quanto a esse assunto, Avritzer e Filgueiras (2011, p. 16) apontam que o controle democrático da corrupção “deve estar balizado em uma concepção tridimensional e integrada, de acordo com um ideal político de interesse público”, por meio da integração entre os controles administrativo-burocrático, judicial e público não-estatal. Fundamentado em uma concepção de *accountability* horizontal, o controle administrativo-burocrático é aquele realizado por agências do governo especializadas em fiscalizar as práticas realizadas pelos agentes públicos no exercício de suas funções, podendo ser executado tanto internamente, quanto externamente (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Destaca-se, a propósito, que tem ocorrido no Brasil um aumento desse tipo de instituição de controle público (FILGUEIRAS, 2011b). Dentre os inúmeros órgãos governamentais burocráticos que contribuem para o controle e combate dos níveis de corrupção no país, pode-se destacar, em nível federal, a Controladoria Geral da União (CGU), que passou a integrar, desde maio de 2016, o Ministério da Fiscalização, Transparência e Controle; a Advocacia-Geral da União (AGU); o Ministério Público Federal ou Estadual; o Tribunal de Contas da União (TCU); a Polícia Federal (PF); o

Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; OLIVIERI, 2011).

O controle judicial, como o próprio nome deduz, é exercido pelo poder judiciário, tendo em conta um sistema de leis e regulamentos interpretados à luz de uma jurisprudência constituída pela magistratura, no âmbito da seara cível e penal (BARBOZA FILHO, 2008; FILGUEIRAS, 2008). Essa vigilância jurídica retira do campo da burocracia o controle de fiscalizar os seus próprios atos e transfere para o judiciário a função de controlar as ações dos agentes públicos, utilizando a lei para interpretar se determinada prática é corrupta ou não, bem como para responsabilizar civilmente e atribuir penas aos crimes cometidos em desfavor da administração pública (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Diferentemente do controle judicial e do controle administrativo-burocrático, que são efetuados por poderes do Estado ou por seus órgãos, o controle público não estatal deixa de estar vinculado às instituições do governo, sendo exercido pela sociedade civil, movimentos públicos ou associações civis (PERUZZOTTI, 2008). Baseado na noção de *accountability* vertical, esse tipo de controle está ligado à promoção do debate público pelos cidadãos fora das estruturas do poder, em que os processos participativos são fatores determinantes para a construção da ideia de interesse público (FILGUEIRAS, 2008).

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 (CAMPOS, 1990; 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'Donnel (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. Campos (1990) também destaca que muitos eleitores barganham os seus votos, prática que, embora considerada crime, não é incomum no Brasil. O controle democrático da corrupção no

Brasil, além da integração entre os controles administrativo-burocrático, judicial e público não estatal, requer, portanto, uma maior atenção à dimensão da 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). 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; AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

A partir do quadro bibliográfico delineado nesta seção teórica, verificou-se, portanto, a existência de uma interligação teórica entre os temas acesso à informação na administração pública, controle social e combate à corrupção (PINHO, 2008; RAUPP; PINHO, 2011; ELBAHNASAWY, 2014). Dos estudos consultados, entretanto, constatou-se que as discussões sobre como ocorre essa relação na prática, além do plano teórico, ainda são incipientes e carecem de um debate mais robusto. Dentro desse contexto, identificou-se na esfera municipal, por estar mais próxima dos cidadãos quando comparada com os demais entes federativos, o ambiente mais propício para compreender se realmente o acesso às informações públicas tem contribuído para o exercício do controle social e, mais especificamente, para o combate à corrupção.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos consistiram na estruturação das estratégias de pesquisa assumidas na condução do estudo. Abarcaram, deste modo, escolhas, técnicas e ferramentas para coleta e análise dos dados. Nesse contexto, este capítulo apresenta o caminho metodológico escolhido e suas justificativas, além do detalhamento de como foi operacionalizada a investigação.

3.1 Caracterização geral da pesquisa e escolha das unidades de estudo

Para o alcance dos objetivos propostos por esta pesquisa, optou-se por um estudo com abordagem qualitativa, dado que a natureza do objeto de estudo demanda uma análise de cunho interpretativo dos dados coletados. Ademais, como a pesquisa abarcará dois municípios diferentes, trata-se, também, de um estudo de casos múltiplos, de caráter descritivo. Segundo Yin (2014) esse tipo de técnica de pesquisa trata cada estudo de caso individual como um estudo separado, buscando investigar se os diferentes casos possuem semelhanças que possam retratar categorias temáticas relacionadas à problemática e aos objetivos da pesquisa.

Os motivos da escolha dos casos em estudo, na visão de Creswell (1997), devem ser evidenciados de forma clara para que os leitores possam compreender e perceber a qualidade do método proposto. Nesse contexto, considerando a necessidade de se realizar uma pesquisa mais aprofundada que envolveria a realização de entrevistas com servidores públicos e entidades da sociedade civil organizada, optou-se metodologicamente por concentrar o estudo nos municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora.

Além da acessibilidade, contribuiu para a escolha dos casos em análise o fato do poder executivo municipal da cidade de Belo Horizonte ter ocupado o primeiro lugar no ranking da 3ª Edição da Escala Brasil Transparente entre as capitais brasileiras e os municípios mineiros (EBT, 2017), segundo estudo publicado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), em 2017. O mesmo ocorreu no município de Juiz de Fora, que também ficou em primeira colocação no Ranking Nacional da Transparência realizado pela Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal (MPF, 2016), referentes a informações coletadas em 2016.

Assim, visando compreender de maneira mais ampla o contexto dos municípios estudados, constituíram-se como objeto de estudo os poderes executivos e legislativos das cidades de Juiz de Fora e Belo Horizonte. Em termos de características, o município de Belo Horizonte (Figura 3), em específico, possui uma área de 331,401 Km² e sua

população em 2018 era de 2.501.576 habitantes, sendo que 100,00 % desta população vive na área urbana do município (IMRS, 2018; IBGE, 2019). Já a cidade de Juiz de Fora, também delimitado na Figura 3, por sua vez, tem uma área de 1.435,749 Km² e sua população em 2014 era de 564.310 habitantes, sendo que 98,71% da população vive na área urbana do município (IMRS, 2018; IBGE, 2019).

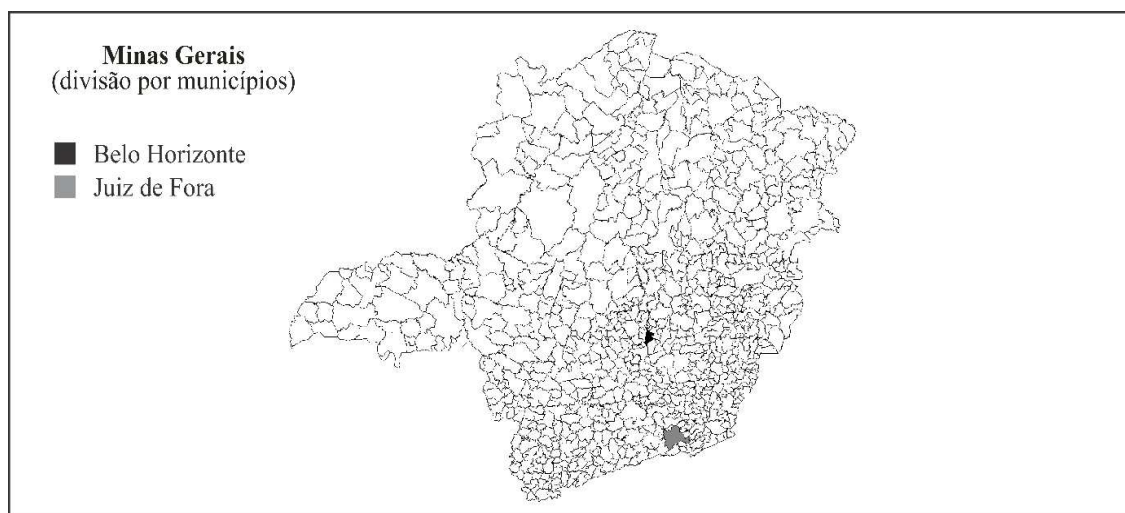


Figura 3. Localização geográfica dos municípios pesquisados no Estado de Minas Gerais
Fonte: Elaborado pela autora com base em IBGE 2019.

Quanto a seleção das entidades da sociedade civil organizada que foram abarcadas pelo estudo, inicialmente, por meio de uma busca no site *Google* (<https://www.google.com.br/>) mapeou-se as organizações que, devido aos seus propósitos institucionais, poderiam contribuir para a realização da pesquisa. Foi efetuada, também, uma pesquisa no Mapa das Organizações da Sociedade Civil, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para identificar os nomes de entidades localizadas nos Municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora que praticassem atividades relacionadas à promoção da cidadania, democracia, monitoramento e fiscalização das ações governamentais.

Grande parte dos resultados apresentados, entretanto, se tratavam de organizações com fins puramente assistenciais, que atuam no atendimento às famílias, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal. Além disso, a maioria delas não apresentavam qualquer tipo de contato pela internet, telefone ou endereço, dificultando a identificação dos seus propósitos. Depois de várias buscas e tentativas de contatos via telefone, página do *Facebook*, WhatsApp, e-mail e site institucional, no Município de Belo Horizonte obteve-se retorno apenas do Movimento Nossa BH.

Vale destacar que o Movimento Nossa BH, diferentemente de outras organizações que foram encontradas por meio de uma busca na internet, tornou-se conhecido e foi

cogitado como objeto de estudo a partir da leitura de trabalhos acadêmicos que citavam a sua existência e traziam um pouco da sua atuação (MOREIRA, 2012; TEODÓSIO *et al.*, 2016). Após consulta em seu site institucional, confirmou-se a possibilidade de inseri-lo na pesquisa a partir da constatação de que suas atividades alinhavam-se aos objetivos da pesquisa. Com a entrada no campo, durante a realização das entrevistas com os integrantes do Movimento Nossa BH, foi perguntado aos entrevistados se eles tinham conhecimento sobre outras entidades localizadas no Município de Belo Horizonte que também exercessem atividades de controle e fiscalização das ações do governo.

Em uma das entrevistas foi passado o contato telefônico de três membros do Observatório Social de Belo Horizonte (OSBH). Após o envio de mensagem pelo aplicativo *WhatsApp* foi possível agendar uma data para realização de entrevistas com alguns de seus membros. Como os seus fins se inseriam no objeto de estudo, o Observatório Social de Belo Horizonte também foi incluído no universo de análise da pesquisa.

A identificação de entidades da sociedade civil organizada no Município de Juiz de Fora seguiu o mesmo procedimento que Belo Horizonte. Grande parte das organizações encontradas por meio de buscas na internet possuíam fins apenas assistenciais. Diante da dificuldade em encontrar algum tipo de organização que pudesse se encaixar no objeto de estudo, foram digitados alguns termos de busca no *Google* na tentativa de encontrar ao menos uma indicação de alguma entidade que exercesse atividades de acompanhamento da gestão municipal. Durante a busca, quando digitou-se os termos “combate a corrupção na cidade de juiz de fora-MG”, dentre os vários resultados havia uma notícia com o seguinte título “Grupo juiz-forano é um dos pioneiros no combate à corrupção” (TRIBUNA DE MINAS, 2017).

Tal notícia apresentava um pouco da história de um movimento chamado Comitê de Cidadania, que atua na cidade de Juiz de Fora e que tem como objetivo fiscalizar o processo eleitoral combatendo a corrupção e acompanhar o trabalho dos vereadores eleitos com presença constante às reuniões ordinárias da Câmara Municipal. Após contato telefônico foi possível agendar uma conversa para conhecer um pouco mais das atividades do Comitê, permitindo a sua inserção na pesquisa como unidade de análise.

Portanto, no que se refere às entidades da sociedade civil organizada, no município de Belo Horizonte a pesquisa abarcou o Movimento Nossa BH e o Observatório Social de Belo Horizonte (OSBH) e em Juiz de Fora o Comitê de Cidadania.

3.2 Técnicas de coleta de dados

Em relação aos dados, foram utilizadas fontes secundárias e primárias. Os dados de origem secundária foram levantados pela análise documental e bibliográfica. Os dados primários foram obtidos pelas 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. Assim, para atingir os objetivos da pesquisa, considerou-se a adoção de diversas fontes de dados, a chamada triangulação, dando assim ao pesquisador a possibilidade de usar de diferentes maneiras de observar o objeto (STAKE, 1995).

Ressalta-se, ainda, que esta pesquisa e seus respectivos instrumentos de coleta de dados foram submetidos à apreciação pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa, que emitiu parecer favorável à consecução do estudo. Dessa forma, pode-se afirmar que os instrumentos de coleta de dados aplicados nesta pesquisa seguiram os preceitos éticos da pesquisa científica. Com relação à técnica utilizada, a coleta de dados foi realizada por meio de dados bibliográficos, documentos, observação direta e entrevistas em profundidade realizadas com os atores selecionados, conforme especificado de forma mais detalhada a seguir.

3.2.1 Entrevistas e observação direta

Dentro da perspectiva da pesquisa qualitativa, a entrevista em profundidade se apresenta como um dos instrumentos para a coleta de dados e pode ser considerada uma das principais fontes de informações para este estudo. Optou-se pela entrevista semiestruturada devido a possibilidade de esclarecimento de situações, atitudes e comportamentos (MATTOS, 2005), com a finalidade de obter dos entrevistados opiniões com maior riqueza de detalhes.

A entrevista semiestruturada foi construída em torno de um assunto, sobre o qual foi previamente organizado um roteiro com perguntas chave, que foram acrescidas de outras questões ao longo da entrevista, sendo possível assim emergir informações de forma mais livre e de forma que as respostas não foram condicionadas a uma padronização de alternativas (MANZINI, 2004). Assim, por parte do pesquisador, quanto por parte dos entrevistados, não houve restrições de manifestações que não estivessem previamente no roteiro.

Em termos operacionais, foram realizadas 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 que atuam em tais municípios. Todas as entrevistas foram agendadas em dia e horário marcados, com antecedência, no local no qual o entrevistado achou mais conveniente. Apenas em dois casos não foi possível agendar presencialmente, de modo que as duas entrevistas foram realizadas pelo *Skype*. Para a condução das entrevistas foi proposto um roteiro-guia para cada seguimento entrevistado (executivo, legislativo e sociedade civil organizada), constante nos Apêndices A, B e C deste trabalho. A escolha dos entrevistados seguiu o caminho sintetizado na Figura 4.

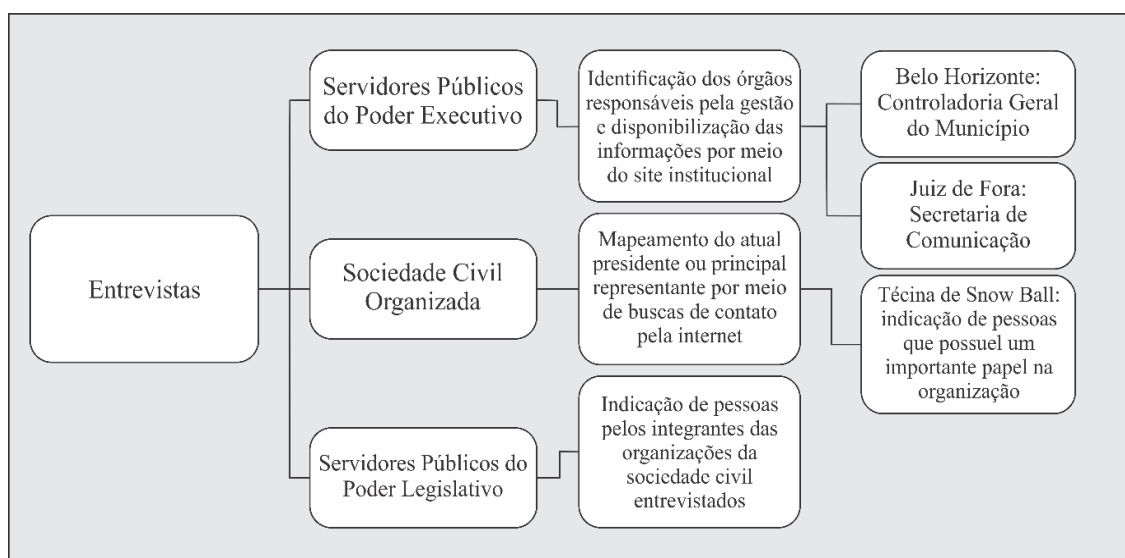


Figura 4. Caminhos percorridos para a escolha dos entrevistados

Fonte: Elaborado pela autora.

Como forma de definição do número de sujeitos entrevistados, utilizou-se o processo de amostragem por saturação, no qual se interrompe o processamento de novas observações e o recrutamento de novos participantes, na medida em que elementos novos não são mais apreendidos a partir do campo de observação (FONTANELLA *et al.*, 2011).

No Quadro 3 é possível observar a caracterização geral do perfil dos atores pesquisados. Ressalta-se que não foram expostas características específicas dos entrevistados, no intuito de resguardar o anonimato deles. Esta postura não impede, de maneira alguma, a consecução desta pesquisa, dado que não se tem interesse em retratar casos específicos e, sim, compreender uma realidade. Assim, ao enunciar a participação de algum entrevistado, menciona-se o código ou a etiqueta dada àquele determinado ator.

Quadro 3. Codificação dos entrevistados

Código	Segmento	Município	Lotação (servidores) ou ocupação (cidadão)
Entrevistado 1 (E1)	Executivo	Belo Horizonte	Controladoria-Geral
Entrevistado 2 (E2)	Executivo	Belo Horizonte	Subcontroladoria de Ouvidoria
Entrevistado 3 (E3)	Executivo	Belo Horizonte	Subcontroladoria de transparência e prevenção da corrupção
Entrevistado 4 (E4)	Executivo	Belo Horizonte	Diretoria de transparência
Entrevistado 5 (E5)	Executivo	Belo Horizonte	Diretoria de prevenção da corrupção
Entrevistado 6 (E6)	Executivo	Belo Horizonte	Diretoria de transparência
Entrevistado 7 (E7)	Legislativo	Belo Horizonte	Assessoria de Bancada
Entrevistado 8 (E8)	Legislativo	Belo Horizonte	Diretoria do processo legislativo
Entrevistado 9 (E9)	Legislativo	Belo Horizonte	Diretoria do processo legislativo
Entrevistado 10 (E10)	Legislativo	Belo Horizonte	Superintendência de Comunicação
Entrevistado 11 (E11)	Mov. Nossa BH	Belo Horizonte	Analista internacional
Entrevistado 12 (E12)	Mov. Nossa BH	Belo Horizonte	Mobilizador social
Entrevistado 13 (E13)	Mov. Nossa BH	Belo Horizonte	Administrador
Entrevistado 14 (E14)	OSBH	Belo Horizonte	Aposentado
Entrevistado 15 (E15)	OSBH	Belo Horizonte	Servidor público federal
Entrevistado 16 (E16)	OSBH	Belo Horizonte	Servidor público federal
Entrevistado 17 (E17)	OSBH	Belo Horizonte	Estudante
Entrevistado 18 (E18)	Executivo	Juiz de Fora	Supervisão da LAI
Entrevistado 19 (E19)	Legislativo	Juiz de Fora	Diretoria do Legislativo
Entrevistado 20 (E20)	Legislativo	Juiz de Fora	Divisão de acompanhamento de processos legislativos
Entrevistado 21 (E21)	Comitê de Cidadania	Juiz de Fora	Aposentado
Entrevistado 22 (E22)	Comitê de Cidadania	Juiz de Fora	Aposentado
Entrevistado 23 (E23)	Comitê de Cidadania	Juiz de Fora	Aposentado

Fonte: Elaborado pela autora.

As entrevistas foram realizadas com a permissão prévia dos participantes (via Termo de Consentimento Livre e Esclarecido) e o tempo de duração médio de cada uma delas foi de uma hora e meia. Todas as entrevistas foram gravadas, com autorização dos entrevistados, e, posteriormente, transcritas. O processo de transcrição da linguagem oral para a escrita, segundo Meihy e Ribeiro (2011), envolve a reprodução escrita literal da linguagem, incluindo as repetições, vícios de linguagem, expressões regionais e

marcadores discursivos que particularizam a oralidade. A textualização tornou a leitura mais fluida e compreensível, reduzindo os ruídos presentes na regionalidade, gírias e linguagem coloquial. Em seguida, os textos resultantes das transcrições foram codificados e categorizados, empregando a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2011).

A técnica de observação direta também foi utilizada complementarmente à realização de entrevistas e à pesquisa documental, no local no qual foram realizadas as entrevistas. Na observação direta, segundo Maffezzolli e Boehs (2008, p. 103), o pesquisador procura ressaltar as “questões relevantes sobre quem, o que e como observar, e, ainda, que um ‘informante chave’ pode ajudar neste processo”. Em termos operacionais, utilizou-se do diário de campo para registrar as observações realizadas. Essa forma de coletar os dados proporcionou uma visão mais ampliada e aprofundada da realidade estudada, dando sentido a certas informações obtidas na análise das entrevistas e dos documentos.

3.2.2 Pesquisa bibliográfica e documental

No que se refere à pesquisa bibliográfica, os dados foram coletados por meio de pesquisa em artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais, nos anais de congressos, em teses e dissertações relacionadas ao tema pesquisado. Além de servir de base para a elaboração do referencial teórico, a pesquisa bibliográfica também forneceu dados sobre a atuação de algumas das entidades da sociedade civil organizada pesquisadas. Especificamente, foram encontrados trabalhos acadêmicos relacionados às ações promovidas pelo Comitê de Cidadania em Juiz de Fora (GOMES, 2016; GOMES, 2015) e pelo Movimento Nossa BH em Belo Horizonte (MOREIRA, 2012; TEODÓSIO *et al.*, 2016).

Foi utilizada também a pesquisa documental com vistas à obtenção de dados secundários a partir de materiais que não receberam tratamento analítico, cujas fontes são mais amplas e dispersas (GIL, 2002). A lista dos documentos analisados pode ser visualizada no Quadro 4, de acordo com cada segmento pesquisado. Destaca-se, que parte dos documentos listados foram selecionados por meio de consultas aos sites institucionais dos poderes públicos e das entidades investigadas, especialmente, aqueles que dizem respeito à normas e informações gerais. Além disso, cópias físicas de alguns deles foram fornecidas pelos entrevistados da sociedade civil organizada, como os estatutos, regimentos internos, folders e informativos.

Quadro 4. Lista de documentos analisados na pesquisa

Objeto de Estudo	Documentos Analisados	Tipo
Poder Executivo do Município de Belo Horizonte	Portal de Dados Abertos	Site institucional
	Programas e projetos da Controladoria-Geral do Município	Site institucional
	Estrutura da Controladoria-Geral do Município (CTGM)	Site institucional
	Programa de Integridade	Site institucional
	Decreto nº. 13.983/2010. Estabelece a criação da Página “Transparência Pública”, no sítio eletrônico da Prefeitura	Decreto
	Decreto nº. 14.906/2012. Dispõe sobre o acesso a informações previsto na Lei Federal nº 12.527/2011	Decreto
	Decreto nº. 16.132/2015. Regulamenta procedimentos para a gestão do portal institucional Transparência e Acesso à Informação, institui o Comitê Gestor Permanente do portal Transparência e Acesso à Informação	Decreto
	Decreto nº. 16.738/2017. Dispõe sobre a organização da Controladoria Geral do Município	Decreto
	Portaria CTGM nº. 019/2017. Institui o Programa de Integridade e os Comitês de Gestão Estratégica e de Integridade da Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte	Portaria
	Decreto nº. 16.954/2018. Regulamenta, nos termos da Lei Federal nº. 12.846/2013, a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública municipal	Decreto
Poder Legislativo do Município de Belo Horizonte	Deliberação nº. 3/2011. Define a organização da Secretaria da Câmara Municipal de Belo Horizonte	Deliberação
	Deliberação nº. 7/2011. Disciplina a gestão da Página Institucional da Câmara Municipal de Belo Horizonte na Rede Mundial de Computadores	Deliberação
	Deliberação nº. 5/2013. Institui a Ouvidoria da Câmara	Deliberação
Movimento Nossa BH	Estatuto Social	Estatuto
	História/Missão (Quem somos nós)	Site institucional
	Projetos (Nossas Ações)	Site institucional
	Carta de Princípios do Movimento Nossa BH	Carta
OSBH	Estatuto social	Estatuto
Poder Executivo do Município de Juiz de Fora	Lei nº. 12.037/2010. Institui o Portal da Transparência Municipal, “Transparência Juiz de Fora”	Lei
	Decreto nº. 11.615/2013. Regulamenta o acesso a informações de que trata a Lei Federal nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011 e Lei Municipal nº. 12.037/2010	Decreto
	Decreto Executivo nº. 12.902/2017. Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Comunicação Social - SCS, instituída pela Lei nº. 10.000/2001	Decreto
Poder Legislativo do Município de Juiz de Fora	Ato nº. 153/2012. Dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei nº. 12.527/2011, no âmbito da Câmara Municipal de Juiz de Fora	Ato
	Ato nº. 103 2009. Regulamenta a publicação mensal, no site oficial da Câmara Municipal de Juiz de Fora, do relatório de gastos referentes à verba de gabinete	Ato
Comitê de Cidadania	Cartilhas e folders com notícias e divulgação de informações sobre o funcionamento e atividades do Comitê.	Folders e Cartilhas
	Notícias veiculadas no Jornal Tribuna de Minas	Notícia
	Regimento Interno	Regimento
	Informativos publicados semestralmente (2002 a 2018)	Informativos

Fonte: Elaborado pela autora.

Destaca-se, por fim, que tais documentos foram analisados juntamente com as bibliografias selecionadas, os dados obtidos por meio das entrevistas e observações, de modo a complementar as análises realizadas.

3.3 Técnicas de análise dos dados

Os dados coletados por meio de documentos, bibliografias, entrevistas e observação direta foram submetidos a uma análise estritamente qualitativa com destaque para a análise de conteúdo e a análise crítica do discurso, conforme detalhado a seguir.

3.3.1 Análise de conteúdo

Para a consecução dos dois primeiros objetivos específicos, 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. Bardin (2011, p. 40) conceitua esse método como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”, de forma que o pesquisador possa inferir conhecimentos sobre o emissor da mensagem ou sobre seu meio.

A operacionalização da referida análise, seguiu as etapas indicadas por Bardin (2011), que compreenderam: a (i) pré-análise, isto é, organização, operacionalização e sistematização das informações obtidas por meio das entrevistas e todo o material reunido. As entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra; (ii) a exploração ou análise do material, tendo feito o uso de técnicas como a codificação e a categorização; (iii) e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação, trazendo a reflexão embasada nas fontes empíricas, de modo a estabelecer as conexões entre a realidade e o referencial teórico.

Como forma de analisar o conteúdo e de modo a dar suporte à condução deste trabalho, foi construído o Quadro 5, que alinha cada um dos objetivos específicos que envolveram o emprego da referida técnica às categorias de análise, seus indicadores e aos procedimentos de coleta de dados adotados.

Quadro 5. Objetivos e categorias de análise

Objetivo	Categorias de análise	Indicador de categoria	Coleta dos dados
<p>Descrever os casos em estudo, analisando as ações promovidas pelos municípios no que diz respeito aos mecanismos de acesso à informação adotados, bem como a atuação de entidades da sociedade civil organizada no exercício do controle social, a fim de identificar a existência de possíveis interações entre o governo local e as organizações investigadas</p>	<p>Ações promovidas pelos poderes executivos e legislativos dos municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora</p>	Estruturação do órgão responsável pela gestão das informações municipais	<p>- Entrevistas - Diário de campo - Pesquisa documental - Pesquisa bibliográfica</p>
		Implementação de mecanismos de acesso à informação	
		Monitoramento e avaliação das políticas	
		Promoção de ações voltadas para o controle social e combate à corrupção	
		Desafios	
	<p>Contexto e atuação do Movimento Nossa BH, do Observatório Social de Belo Horizonte e do Comitê de Cidadania</p>	Contexto de atuação da entidade	
		Exercício do controle social	
		Difusão das informações obtidas pelas organizações	
		Desafios	
	<p>Relação entre governos locais e a sociedade civil organizada</p>	Incentivo ao acesso e o uso das informações pelos cidadãos	
		Relacionamento entre governo e sociedade civil organizada	
		Conhecimento e utilização dos mecanismos de acesso à informação pelas organizações	
		Contribuições dos cidadãos para o aprimoramento da gestão pública e papel do acesso à informação nesse contexto	
	<p>Compreender a percepção dos servidores públicos e dos integrantes das organizações da sociedade civil sobre o acesso à informação e a corrupção no nível municipal</p>	<p>Percepção sobre o acesso à informação</p>	
Conceito de políticas de acesso à informação			
Publicidade das informações			
Compreensibilidade das informações			
Confiabilidade das informações			
Continuidade da política			
Interesse dos cidadãos em acessar as informações disponibilizadas			
Papel dos poderes públicos e da sociedade			
Conhecimento, pelos cidadãos, sobre o funcionamento da gestão pública			
Formas dos municípios se aproximarem dos cidadãos			
<p>Percepção sobre a corrupção</p>		Corrupção no Brasil e municipal	
		Sistemas de controle	
		Causas da corrupção	
		Combate à corrupção	
	Relação entre acesso à informação e corrupção		

Fonte: Elaborado pela autora.

As categorias elencadas neste quadro constituem o cerne da análise dos dados que foi implementada. A partir delas foi estruturada a apresentação dos resultados de pesquisa. Além disso, ao expor o método de coleta de dados para cada um dos objetivos, evidencia-se a importância de cada um deles no alcance do objetivo proposto. Vale destacar que, conforme Silva, Gobbi e Simão (2005), considerando as expectativas teóricas, os elementos de conteúdo foram agrupados por parentesco de sentido e organizados sob as devidas categorias analíticas que são caracterizadas.

3.3.2 Análise Crítica do Discurso

Com relação ao terceiro objetivo da pesquisa foi utilizada a técnica de Análise Crítica do Discurso (ACD), na tentativa de compreender as convergências, divergências e silenciamentos entre o discurso dos servidores públicos sobre o acesso à informação no setor público e o dos integrantes da sociedade civil organizada, de forma a identificar as ordens do discurso que emergem desse relacionamento e seus desdobramentos ideológicos, com destaque para as contribuições de Norman Fairclough (FAIRCLOUGH, 2016). A opção por trabalhar com a análise crítica do discurso, consubstanciou-se em alguns pressupostos. O primeiro deles é que os discursos não apenas refletem instituições e relações sociais, mas também as constroem. Além disso, o discurso não é apenas o que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo pelo que se luta (FOUCAULT, 2007; COSTA, 2010).

Destaca-se, ademais, que nenhuma linguagem é neutra, de modo que ela se estabelece e mantém, em circunstâncias específicas, relações de poder e dominação. Por fim, segundo Fairclough (2016), deve-se ter em mente que as tentativas de definir a direção da mudança incluem, também, as tentativas de mudar as práticas de linguagem. O discurso, desta maneira, apresenta-se como uma prática que forma sistematicamente os objetos acerca dos quais se fala (PECI; VIEIRA, 2004) e, também, como diferentes formas de representar o mundo, compreendendo a forma como as pessoas se relacionam com ele.

Nesse contexto, a busca pela compreensão dos elementos de produção do discurso contribui para a identificação dos sentidos produzidos, do caráter utilitário do discurso, da aceitação de que ele possui uma rede simbólica de relações de dominação ideológica e de poder, bem como do questionamento de uma visão que visa naturalizar determinados temas. Ademais, segundo Foucault (2007), toda a produção do discurso é controlada, selecionada, organizada e redistribuída por procedimentos que tem por função conter seus poderes e perigos, pois “sabe-se bem que não se tem o direito de dizer tudo, que não se

pode falar de tudo em qualquer circunstância, que qualquer um, enfim, não pode falar de qualquer coisa” (FOUCAULT, 2007, p. 10). Conforme Orlandi (1995, p. 9), perceber tais questões “permite-nos ao menos sermos capazes de uma relação menos ingênua com a linguagem”.

Para Fairclough (2016, p. 94) "o discurso [é] um modo de ação, uma forma em que as pessoas podem agir sobre o mundo e especialmente sobre os outros, como também um modo de representação". Assim, o discurso são palavras em movimento que não só descrevem as coisas como elas são, mas as constroem atribuindo significado a práticas e experiências específicas (PHILLIPS; LAURENCE; HARDY, 2004). Já a análise crítica do discurso, segundo Vieira e Macedo (2018, p. 49), “é um conjunto de abordagens científicas interdisciplinares e transdisciplinares para estudos críticos da linguagem como prática social”. No mesmo sentido, para Caldas-Couthard (2008) o objetivo da ACD consiste em relacionar a produção textual à interpretação da prática social, preocupando-se em examinar um texto como algo que reflete e, de alguma forma, constrói o social.

Deste modo, a ACD investiga, criticamente, como assimetrias são expressas, sinalizadas, constituídas, legitimadas, naturalizadas e mantidas por algum tempo, pelo discurso, considerando, para tanto, a relação dialética entre discurso e sociedade (VIEIRA; MACEDO, 2018). Conforme Fairclough (2016, p. 93) “a constituição discursiva de uma sociedade não emana de um livre jogo de ideias nas cabeças das pessoas, mas de uma prática social que está firmemente enraizada em estruturas sociais materiais, concretas, orientando-se para elas”. A análise crítica do discurso, desta forma, mapeia as relações entre o uso da linguagem e as relações de poder na sociedade porque concebe a linguagem como prática social e o contexto como elemento crucial (FAIRCLOUGH, 2016).

Ela se preocupa, portanto, com as relações de poder no discurso e como elas moldam e transformam dialeticamente as práticas discursivas (RESENDE, 2012). Deste modo, como a questão acerca da mudança social apresenta-se prioritária para Fairclough, ele desenvolve uma abordagem investigatória com especial destaque para o papel da ideologia e dos discursos hegemônicos neste processo. Segundo o referido autor, é possível identificar a ideologia nas articulações entre as formações discursivas, as práticas discursivas e as ordens do discurso (FAIRCLOUGH, 2016).

Conforme Fairclough (2016, p. 65), a formação discursiva envolve “sistemas de regras que tornam possível a ocorrência de certos enunciados, e não de outros, em determinados tempos, lugares e localizações institucionais”. Quanto as práticas discursivas, elas contribuem tanto para reproduzir a sociedade, tais como, identidades

sociais, relações sociais, sistemas de conhecimento e crença, como para transformá-la (BOJE; OSWICK; FORD, 2004). Já as ordens do discurso correspondem a totalidade das práticas discursivas dentro de um contexto ou sociedade e suas articulações apresentam-se fundamentais para qualquer formação discursiva (FAIRCLOUGH, 2016).

Segundo Fairclough (2016), o processo discursivo ancora-se em três dimensões e por meio deles se reproduz: os textos, as práticas discursivas e as práticas sociais. A primeira delas diz respeito à compreensão do discurso como texto, pressupondo que qualquer tipo de texto é potencialmente significativo. Os textos, nesse sentido, podem ser entendidos como todos aqueles produzidos nas mais diversas situações sociais, formais ou informais, tanto os escritos, como falados ou visuais (FAIRCLOUGH, 2016).

A segunda dimensão refere-se à compreensão do discurso como contexto, ou seja, do discurso como prática discursiva. Esta dimensão envolve processos de produção, distribuição e consumo textual e a natureza destes processos varia entre diferentes tipos de discurso de acordo com fatores sociais (LETCHE; PALMER, 2010). Conforme Fairclough (2016), os textos são produzidos e distribuídos de formas particulares em contextos sociais específicos. Além disso, são consumidos tanto de forma coletiva quanto individual, de modo que para cada situação um determinado uso da linguagem será mais apropriado e desejado que outros.

Esta dimensão pressupõe a análise da interação discursiva usada para comunicar significados e crenças e a ideia de que um texto apenas não produz a realidade social e sim as relações entre diversos textos que constituem o fenômeno social (FAIRCLOUGH, 2016). É neste contexto que a interdiscursividade ganha destaque. A interdiscursividade, é entendida como as relações entre os diversos discursos, pois “não existe enunciado livre, neutro e independente; mas, sempre um enunciado fazendo parte de uma série ou de um conjunto, desempenhando um papel no meio dos outros, apoiando-se neles e se distinguindo deles” (BRANDÃO, 2004, p. 36).

A terceira dimensão, por fim, diz respeito à compreensão do discurso como prática social e refere-se a considerações acerca do contexto social no qual os discursos são construídos. Tal dimensão abrange todas as atividades em curso na realidade social. Assim, numa perspectiva de análise, pode-se selecionar os contextos que se vai abordar, as instituições nele envolvidas e, relacionadas a elas, o conjunto de práticas envolvidas (MAGALHÃES; MARTINS; RESENDE, 2017). A prática social, portanto, é trazer à discussão o contexto social e suas implicações. Nesta dimensão são tratados, portanto, os aspectos ideológicos e hegemônicos presentes nos discursos.

O contexto está relacionado com os participantes e sua posição social, a instituição e seus mecanismos de controle e de reprodução, o momento histórico e sua dinâmica, a relação com a sociedade abrangente e os mecanismos de reprodução (FAIRCLOUGH, 2016). Ademais, além do conhecimento contextual, um dos elementos que facilita a assimilação aprofundada da prática discursiva é o *locus* de enunciação, ou seja, a compreensão de onde e em que condições esse discurso emana (BRAGATO; CASTILHO, 2012)

Para Fairclough (2016) a ideologia possui existência material nas práticas das instituições e contribui para a constituição dos sujeitos, sendo o resultado de um trabalho de naturalização e desnaturalização de ideias. Em alguns casos ela também trabalha tentando disfarçar sua natureza ideológica, tornando-se opaca, naturalizada e automatizada, enfim, adquirindo um *status* de senso comum (FAIRCLOUGH, 2016). As ideologias são, portanto, ideias e crenças veiculadas no discurso, constituindo a base para as disputas hegemônicas. Quanto ao ponto, Fairclough (2016) alerta sobre a necessidade de conscientizar as pessoas de que nem tudo que é de senso comum é natural, mas foi naturalizado por tradições e convenções sociais.

Chouliaraki e Fairclough (2010) também reforçam que um dos compromissos centrais da ACD é revelar as ideologias subjacentes aos discursos, denunciando seu papel como elemento de dominação. A hegemonia, por sua vez, refere-se aos constantes processos de lutas e de instabilidades, que constroem e desconstroem alianças e relações de dominação e de subordinação a partir de diversas vias, a exemplo da econômica, da política e da ideológica (FAIRCLOUGH, 2016). Nesse sentido, a análise da prática social deve levar em conta a proximidade das dimensões ideologia e hegemonia, que se complementam.

Feita essa contextualização, considera-se que os aspectos do processo social são construídos de distintas maneiras em diferentes discursos, de modo que, determinados discursos adquirem mais aderência à realidade, sendo aceitos e retomados por mais pessoas, alcançando diferentes medidas de dominação sobre os outros, podendo, inclusive, tornar-se um discurso hegemônico (FAIRCLOUGH, 2016). Ademais, vale destacar, que a história da humanidade deixa evidente que o discurso já calou milhares de pessoas e ainda faz com que tantas outras lutem por causas que desconhecem. Segundo Vieira e Macedo (2018), a partir de tais mecanismos a sociedade pode ser controlada e submetida à dominação política e cultural. Por isso, não se pode perder de vista que os sujeitos contribuem para a manutenção ou para a mudança do contexto em que estão inseridos.

Em termos operacionais, apesar do estudo seguir os preceitos metodológicos da análise crítica do discurso de Norman Fairclough, a pesquisa foca, em especial, na dimensão do discurso como prática discursiva e como prática social. Como na consecução dos dois primeiros objetivos específicos da pesquisa utilizou a análise do conteúdo, que baseou-se no texto das entrevistas transcritas, para evitar repetições optou-se, metodologicamente, por não adentrar na dimensão da análise textual. Deste modo, as premissas e as categorias de análise que embasaram a realização do terceiro objetivo da pesquisa e a interpretação dos dados encontram-se delineadas no Quadro 6.

Quadro 6. Objetivo e procedimento de pesquisa para realização da ACD

Objetivo específico	Premissas	Categorias de análise	Coleta dos dados
Analisar as convergências, divergências e silenciamentos entre o discurso dos servidores públicos sobre o acesso à informação no setor público e o dos integrantes da sociedade civil organizada, de forma a identificar as ordens do discurso que emergem desse relacionamento e seus desdobramentos ideológicos.	Discurso como Prática Discursiva (interdiscursividade)	Convergências	- Entrevistas - Diário de campo
		Divergências	
		Silenciamentos	
	Discurso como Prática Social	Ordens do discurso e seus desdobramentos ideológicos	

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação à escolha metodológica pela entrevista, esta justifica-se em função da possibilidade que este instrumento de coleta de dados apresenta de aprofundar nos discursos dos entrevistados acerca de suas experiências, percepções, ideias e valores (GODOI; MATTOS, 2006). As análises, interpretações e explicações foram efetuadas com base nas materialidades linguísticas presentes nos textos transcritos e embasadas nas questões históricas, sociais e culturais que envolvem a temática tangenciada pela pesquisa.

Por fim, ressalta-se que as discussões acerca do discurso, da ideologia e das relações de poder ocorrem de forma recorrentes nos estudos mais críticos na área de administração. São estudadas e problematizadas as contradições econômicas, as desigualdades sociais, as relações de poder e de dominação produzidas e reproduzidas pelos discursos em várias temáticas como gênero, responsabilidade social, ética, estratégia, entre outras. No entanto, no que diz respeito à tríade discurso, ideologia e acesso à informação, não foram identificados estudos que abordassem essa discussão.

3.4 Sistematização dos procedimentos metodológicos

Considerando os caminhos percorridos apresentados, a Figura 5 sumariza o percurso metodológico adotado pela presente pesquisa. Conforme delimitado na imagem, para o atendimento dos objetivos propostos, a pesquisa foi subdividida em três etapas. As próximas seções dedicam-se a apresentar os resultados do estudo.

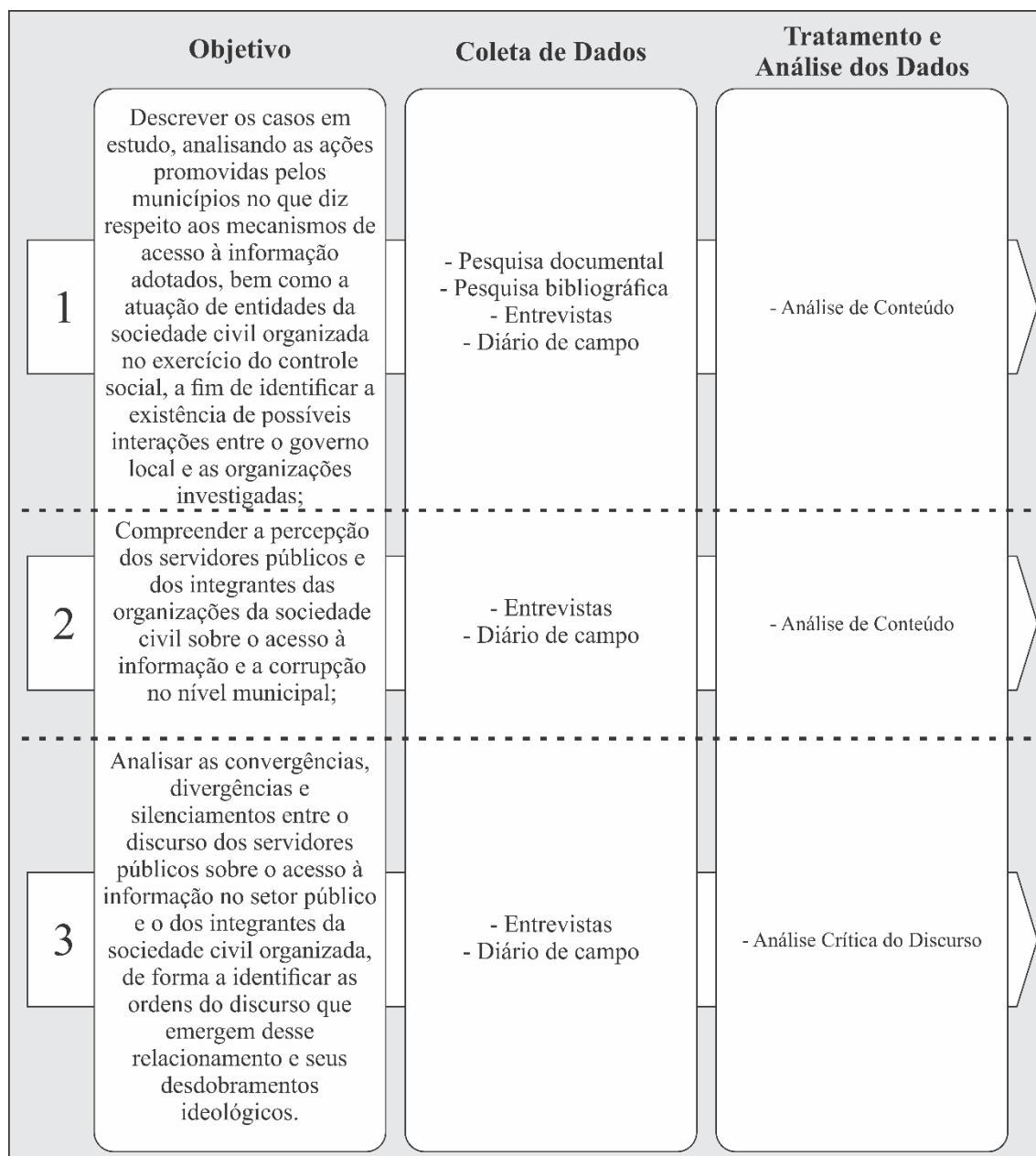


Figura 5. Sumarização dos procedimentos metodológicos
 Fonte: Elaborado pela autora.

Por fim, vale destacar que optou-se por distribuir cada etapa sob a forma de um capítulo entendendo a complexidade requerida para a sua execução. Ademais, as seções trazem os resultados da aplicação dos métodos e técnicas apresentados neste capítulo associando-os aos achados documentais, secundários e empíricos.

4 ACESSO À INFORMAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: PONTOS E CONTRAPONTO ENTRE GOVERNOS LOCAIS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Segundo aponta a literatura, no que se refere às políticas de acesso à informação muitas vezes privilegia-se os programas e as ações voltadas para a implementação de mecanismos de infraestrutura tecnológica que facilitam o fluxo da informação, não havendo uma vontade política em solucionar, de maneira efetiva, as assimetrias informacionais existentes entre o governo e os cidadãos (PAES, 2011). Deste modo, nesse capítulo buscou-se analisar as ações promovidas por municípios no que diz respeito aos mecanismos de acesso informação, bem como a atuação de entidades da sociedade civil organizada no exercício do controle social, a fim de identificar, dentro desse contexto, a existência de possíveis interações entre o governo local e as organizações investigadas.

4.1 Acesso à informação, controle social e combate à corrupção em contextos municipais: um olhar sobre os governos e as organizações da sociedade civil

Partindo do pressuposto que o acesso às informações públicas é imprescindível para o exercício do controle social e, via de consequência, o combate à corrupção (MENDEL, 2009; PEISAKHIN; PINTO, 2010), este tópico visa analisar quais ações são promovidas pelos poderes executivos e legislativos dos municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora com relação ao acesso à informação, controle social e combate à corrupção e, ainda, a atuação de entidades da sociedade civil que exercem o controle social.

Para isso, de forma mais específica, analisou-se a estruturação do órgão responsável pela gestão das informações municipais, a implementação de mecanismos de acesso à informação, a realização de monitoramento e avaliação de tais políticas pelos poderes públicos, a promoção de ações voltadas para o controle social e combate à corrupção e os desafios existentes. Com relação às entidades da sociedade civil organizada, buscou-se compreender o seu contexto de atuação, as ações realizadas no exercício do controle social, a difusão das informações obtidas e as dificuldades a serem enfrentadas.

4.1.1 Ações dos poderes executivos e legislativos: uma análise entre os Municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora

O fato dos poderes executivos dos municípios de Juiz de Fora e de Belo Horizonte terem auferido notas máximas em diferentes pesquisas que mediram o nível de

transparência municipal (EBT, 2017; MPF, 2016), indica que eles estariam se aperfeiçoando no sentido de seguir as orientações normativas e disponibilizar as suas informações públicas em seus portais eletrônicos. Para Bertazzi (2011, p. 30) “a construção de uma gestão que privilegie a disponibilização de informações exige uma série de mudanças nas práticas normalmente adotadas pelo aparato burocrático brasileiro”. Assim, considerando a autonomia dos municípios quanto à sua organização, identificar o modo como cada administração organiza a gestão das suas informações permite entender melhor o processo adotado por cada poder público na implementação de suas ferramentas de acesso informação.

Vale destacar, primeiramente, que com a entrada no campo e a partir da realização das primeiras entrevistas com os integrantes das organizações da sociedade civil analisadas, confirmou-se uma necessidade inicialmente cogitada na pesquisa, que seria a inclusão dos poderes legislativos dos Municípios de Juiz de Fora e Belo Horizonte como objetos de estudo. Isso porque, no decorrer da pesquisa de campo notou-se que, em Belo Horizonte, o poder legislativo desempenha um papel estratégico de ligação entre a sociedade civil organizada e o executivo. Já no município de Juiz de Fora a entidade pesquisada exerce atividades de acompanhamento sobre os atos do legislativo de forma específica. Por tal razão, além do poder executivo, também foram realizadas entrevistas com representantes do legislativo municipal.

Com relação ao poder executivo do município de Belo Horizonte, por meio de seu site institucional verificou-se que a Controladoria-Geral do Município (CTGM) é o órgão central de controle interno que possui um extenso rol de competências, dentre as quais inclui o desenvolvimento de mecanismos de ampliação da transparência, combate e prevenção à corrupção, bem como supervisão e execução das atividades de atendimento, recepção, encaminhamento e respostas às questões formuladas pelo cidadão (PBH, 2018a).

Nos termos do Decreto nº. 16.738/2017 (BELO HORIZONTE, 2017a), compõem a sua estrutura organizacional as Subcontroladorias de Auditoria (SUAUDI), de Correição (SUCOR), de Ouvidoria (SUOUVI) e de Transparência e Prevenção da Corrupção (SUTRANSP). No que diz respeito ao acesso às informações municipais, promoção do controle social e combate à corrupção, identificou-se que as Subcontroladorias de Ouvidoria e de Transparência e Prevenção da Corrupção assumem papel de destaque nesse contexto.

Ainda conforme o Decreto nº. 16.738/2017 (BELO HORIZONTE, 2017a), a SUTRANSP é dividida em Diretoria de Transparência e Diretoria de Integridade,

Prevenção e Combate à Corrupção. Sua competência é formular, incentivar e implementar políticas e programas voltados ao incremento da gestão estratégica de informações governamentais, da transparência, da garantia do acesso à informação pública e do incentivo ao controle social, bem como desenvolver mecanismos de integridade, prevenção e combate à corrupção junto aos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo. Já a SUOUVI tem como função examinar manifestações referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo, bem como de concessionários e permissionários de serviço público municipal.

Segundo Cruz, Silva e Spinelli (2016), as novas funcionalidades do sistema de controle interno propostas por instituições como a OCDE (2011) e o CONACI (2010) envolvem a auditoria, o controle contábil, o acompanhamento de políticas públicas, a promoção da transparência municipal, o monitoramento da LAI, a capacitação dos servidores e o estímulo ao controle social. Os autores ressaltam, entretanto, que devido ao fato de as controladorias municipais estarem estruturadas como órgãos municipais, sua atuação pode depender diretamente da vontade política dos prefeitos e da conjuntura política local em fornecer condições básicas para seu funcionamento (CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016).

No caso da Controladoria-Geral de Belo Horizonte, dos seis ocupantes dos cargos entrevistados, em quatro deles os servidores foram nomeados pela atual gestão municipal, sendo apenas um servidor efetivo (E6). Os ocupantes que foram indicados aos cargos já pertenciam ao serviço público anteriormente e já tiveram vinculação, principalmente, com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (E1 e E3), a Controladoria Geral da União (E5) e o Estado de Minas Gerais (E2). Todos profissionais possuem graduação e pós graduação relacionadas, em sua maioria, às áreas de direito público e contabilidade.

Segundo relatado por E1 e E3 esse modelo de estruturação foi proposto inicialmente pela Controladoria-Geral-União e visa contemplar as quatro macro funções do controle interno, sendo estas as funções de controladoria, correição, ouvidoria e auditoria governamental. Dessa forma, conforme E1, além das atribuições de controle, ligadas a ideia de fiscalização em sentido amplo, a controladoria municipal abarca também as demandas dos cidadãos com relação à gestão de recursos públicos.

Quanto ao poder legislativo do Município de Belo Horizonte, por ser uma estrutura mais centralizada e menor que o executivo, nos termos da Deliberação nº. 03/2011 (BELO HORIZONTE, 2011a), compete à Superintendência de Comunicação Institucional (SUPCIN) desenvolver atividades em matérias pertinentes ao

relacionamento da Câmara Municipal (CMBH) com a comunidade e com a imprensa, em questões relativas à comunicação e à divulgação dos trabalhos legislativos. Há também, segundo previsto na Deliberação nº. 7/2011 (BELO HORIZONTE, 2011b), um Conselho Gestor responsável por aprovar a arquitetura da página institucional da Câmara, que inclui o Portal da Transparência, e por propor a política de interatividade com os usuários da Página Institucional da CMBH e com as redes sociais.

Em 2013, por meio da Deliberação nº. 5/2013 (BELO HORIZONTE, 2013) também foi instituída a ouvidoria municipal. Ela é responsável por registrar e dar o tratamento adequado às sugestões, críticas, reclamações, denúncias, elogios e pedidos de informação sobre as atividades da Câmara apresentadas por público externo, sugerir mudanças que permitam o efetivo controle social das atividades desenvolvidas no âmbito da Câmara e informar ao interessado sobre o encaminhamento de suas comunicações.

No poder executivo do município de Juiz de Fora, conforme determina o Decreto Executivo nº. 12902/2017 (JUIZ DE FORA, 2017) a Secretaria de Comunicação é a responsável pela coordenação das políticas de atenção ao cidadão, como também foi mencionado por E18, recebendo os pleitos e reclamações dos cidadãos ou entidades da sociedade civil, facilitando a solução dos mesmos e garantindo o retorno e direito de resposta aos solicitantes. Além disso, cabe à ela oferecer à população o acesso às informações sobre a cidade e os serviços municipais, garantindo o tratamento isonômico de todos perante a administração pública.

Na Câmara de Juiz de Fora, segundo E19 e nos termos da Lei nº. 9.709/2000 (JUIZ DE FORA, 2000) compete à Superintendência de Comunicação Legislativa tratar de aspectos relacionados à Lei de Acesso Informação, bem como formular, coordenar e supervisionar a execução de programas referentes à política de comunicação social da Câmara Municipal e dirigir a execução de tarefas relativas à divulgação das atividades da Câmara nos processos de comunicação interna e externa. Quanto às informações legislativas, cabe à Diretoria Legislativa e à Divisão de acompanhamento do processo legislativo disponibilizá-las e geri-las.

Conforme Souza (2006, p. 3), a operacionalização das políticas públicas envolve, além do aspecto legal, um “conjunto de planos e programas de ação governamental voltados à intervenção no domínio social por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado”. Deste modo, pensando o acesso à informação como uma política formulada pelo governo federal e implementada nos contextos dos municípios, a análise empreendida buscou compreender a partir de quais mecanismos essa política tem sido materializada pelos poderes executivos e legislativos locais.

Quanto aos mecanismos de acesso à informação adotados pelo executivo de Belo Horizonte, os entrevistados pertencentes ao referido poder (E1, E3 e E4) mencionaram o Portal da Transparência, a Lei de Acesso à Informação e o Portal de Dados abertos. Em 2010, por meio do Decreto nº. 13.983/2010 (BELO HORIZONTE, 2010) criou-se no sítio eletrônico da Prefeitura de Belo Horizonte a página denominada “Transparência Pública”, com a finalidade de veicular dados e informações sobre a execução orçamentária e financeira do Município e outros conteúdos de natureza diversa. A gestão do conteúdo da página é realizada por um Comitê Gestor formado por diferentes órgãos, que também é responsável por aperfeiçoar as ferramentas digitais da transparência pública em âmbito municipal, conforme previsto no Decreto nº. 16.132/2015 (BELO HORIZONTE, 2015).

A gestão do Portal da Transparência e Acesso à Informação do Município é feita pela Controladoria-Geral, mais precisamente pela Diretoria de Transparência, que atua no lançamento de algumas informações e principalmente, no monitoramento da atualização dos conteúdos, dos mecanismos de pesquisa e da qualidade das informações lançadas por outros órgãos, conforme relatado por E1, E3 e E4, corroborado pelas previsões contidas no Decreto nº. 16.738/2017 (BELO HORIZONTE, 2017a). A Controladoria, a partir da ouvidoria, também é a ponte de contato entre a gestão municipal e o cidadão que deseja registrar denúncias, reclamações, sugestões ou um pedido de informação com base na Lei de Acesso à Informação. Quanto a este último, as solicitações de informação são recebidas pela ouvidoria e repassadas à Diretoria de Transparência, que possui a competência de coordenar e controlar os mecanismos de transparência passiva. As demais manifestações são respondidas pela própria Ouvidoria, conforme apontado por E2 e E4, pertencentes à ouvidoria e à diretoria de transparência.

Os entrevistados mencionaram, aliás, que recentemente o portal da transparência passou por uma reestruturação que ainda está em andamento e que contou com ajuda da Controladoria Geral do Distrito Federal, que possui um portal bem estruturado (E1 e E3). Segundo E4, “esse portal novo hoje oferece ao cidadão diversas oportunidades e opções de navegabilidade mais fáceis, de usabilidade de acesso à informação muito maior que o outro”. Além disso, a partir do acompanhamento de relatórios sociais de outros municípios, E4 afirmou que o governo está em busca de criar mais ferramentas e caixas de pesquisa que não são exigidas pela LAI, mas são relevantes para o controle social.

Quanto à Lei de Acesso à Informação, ela foi regulamentada pelo município por meio do Decreto nº. 14.906/2012 (BELO HORIZONTE, 2012). De modo geral, a referida norma estabelece as informações que devem ser disponibilizadas espontaneamente no Portal “Transparência e Acesso à Informação” (transparência ativa), bem como

regulamenta o procedimento relacionado aos pedidos de acesso à informação (transparência passiva), que podem ser realizados por meio dos setores de atendimento da Ouvidoria do Município existentes na Central de Atendimento Presencial do Sistema de Atendimento Integrado ao Cidadão - BH Resolve, na Central de Atendimento Telefônico 156 e no Canal de Atendimento “Fale Conosco” localizado no sítio eletrônico da Prefeitura, conforme relatado por E2, E3 e E4.

Já o Portal de Dados Abertos foi lançado em 2017 e, segundo E3, ainda tem poucas informações disponibilizadas. Em consulta ao referido portal (PBH, 2018b) verificou-se a existência de setenta e um conjuntos de dados relacionados aos temas mobilidade urbana, educação, tecnologia e informação, regulação urbana, meio ambiente, limpeza urbana, políticas sociais, saúde, desenvolvimento humano. A previsão é que esse portal também seja reformulado incluindo novos dados em formato aberto para que o cidadão consiga trabalhar as informações, pois, conforme a E3, o portal da transparência municipal “ainda tem um formato difícil, os dados na maioria em PDF e é difícil trabalhar as informações”.

Quanto à essa questão dos formatos dos dados mencionado por E3, em seus depoimentos E11 e E15, pertencentes respectivamente ao Movimento Nossa BH e ao OSBH, relataram a dificuldade que já enfrentaram com o executivo com relação as peças do orçamento público, que eram disponibilizadas em PDF. Segundo os entrevistados, foram necessárias inúmeras cobranças para que o orçamento público fosse disponibilizado na internet em Excel, o que, conforme, E11 deixou “muito mais fácil cruzar dados, analisar, filtrar, criar tabelas e gráficos”. Vale destacar, a propósito, que um dos principais objetivos dos dados abertos é exatamente permitir que as informações disponibilizadas na Internet possam ser reutilizáveis por terceiros (EAVES, 2009).

No poder executivo de Juiz de Fora, os mecanismos de acesso à informação citados por E18 também foram o Portal da Transparência e a Lei de Acesso à Informação. A lei municipal nº. 12.037/2010 (JUIZ DE FORA, 2010) instituiu o Portal da Transparência Municipal intitulado “Transparência Juiz de Fora”. Já o acesso às informações foi disciplinado pelo Decreto nº. 11.615/2013 (JUIZ DE FORA, 2013), que estabeleceu as diretrizes para a transparência ativa e passiva, sendo esta última oferecida presencialmente por meio do Departamento de Atenção ao Cidadão da Secretaria de Comunicação Social. Quanto aos dados abertos, E18 ponderou que há a intenção de implementá-los e já está se discutindo com a área de informática, mas ainda precisa de investimentos em tecnologia.

Com relação ao poder legislativo do município de Belo Horizonte, os entrevistados pertencentes à Câmara Municipal informaram que os principais mecanismos de acesso às informações relacionadas às atividades legislativas são por meio das redes sociais (*Twitter, Instagram, Facebook e Flickr*) e do site institucional (E8 e E9) e pelo Fale com a Câmara, que está concentrando todas as demandas em um mesmo canal, que é a Ouvidoria (E10). O entrevistado E7 mencionou, ainda, a participação direta por meio de audiências públicas, seminários que a câmara mesmo organiza e os cursos oferecidos pela Escola do Legislativo, que buscam qualificar o cidadão para que ele busque informação. Existe também a transmissão e a disponibilização *online* de todo conteúdo de vídeo das reuniões realizadas (E10).

Já no poder legislativo do município de Juiz de Fora, os entrevistados mencionaram como ferramentas de acesso à informação o Portal da Transparência, a Lei de Acesso Informação, regulamentada no âmbito da Câmara por meio do Ato nº. 153/2012 (JUIZ DE FORA, 2012), as audiências públicas, o Centro de Atendimento ao Cidadão, a Escola do Legislativo e os projetos Parlamento Jovem, Escola de Cidadania, o "Conheça a Câmara", a "Câmara Sênior" e a "Câmara Mirim". Todos esses projetos também constam no site institucional da Câmara Municipal.

Conforme Peixoto e Wegenast (2011) uma das principais funcionalidades do site do legislativo é oferecer ao usuário, de forma acessível e inteligível, as ações e proposições de cada parlamentar. Zurra e Carvalho (2008), nesse sentido, promovem uma diferenciação entre a utilização de sistemas informacionais do executivo e do legislativo. Diferentemente do executivo, que também pode fazer uso desses sistemas para a prestação de vários serviços à sociedade, a utilização da internet pelo legislativo tem um caráter eminentemente informativo, visando ao controle e fiscalização (ZURRA; CARVALHO, 2008). Nesse sentido, como o trabalho de cada membro do legislativo concentra-se na participação em reuniões no plenário e nas comissões, os portais institucionais do legislativo têm o papel de disponibilizar aos cidadãos diferentes recursos, buscando a transparência e o acompanhamento individualizado das comissões e das ações do parlamentar dentro delas.

No caso dos poderes legislativos investigados, ao longo dos depoimentos os entrevistados mencionaram a existência dos portais da transparência e da LAI como mecanismos de acesso à informação, mas na maioria das falas foi ressaltada a disponibilidade de dados relacionados ao processo legislativo como um todo. Conforme E9, pertencente à Câmara de Belo Horizonte, "no processo legislativo, em si, um dos princípios basilares dele é a publicidade", deste modo, nas palavras de E8, que também é

servidor da CMBH, “o mais importante (...) é saber a possibilidade de acompanhamento do processo legislativo”.

No que diz respeito à gestão das informações públicas, em ambos os municípios o lançamento das informações nos sites institucionais é realizado pelos órgãos que as produzem. Há, contudo, órgãos específicos que monitoram a forma como a disponibilização é realizada, como é o caso da Diretoria de Transparência e da Secretaria de Comunicação nos poderes executivos de Belo Horizonte e Juiz de Fora, respectivamente. Quanto ao recebimento das demandas por informações realizadas pelos cidadãos, há um órgão específico que centraliza os pedidos e os distribuem de acordo com a área de cada órgão, sendo que em cada um deles há um servidor responsável por responder as solicitações, são as chamadas “autoridades de monitoramento”.

Verificou-se, de igual modo, que a implementação das ferramentas de acesso à informação identificadas nas falas nos entrevistados têm seguido a agenda do governo federal, foi o que ocorreu com os Portais da Transparência e com Lei de Acesso à Informação, cujo texto legal, inclusive, é muito parecido com o da norma federal, a Lei nº. 12.517/11 (BRASIL, 2011). A propósito, perguntados se houve alguma adaptação das determinações federais às necessidades locais, os entrevistados dos poderes executivos de ambos os municípios ponderaram que foi seguida a orientação federal (E1, E3, E4 e E18). Segundo E1 “a lógica da disponibilização ou do acesso ele não muda muito, muda a estrutura, os atores, mas a lógica e a concepção elas não são muito diferentes”. Em Belo Horizonte, entretanto, os entrevistados E3 e E4 informaram que há um esforço de tentar disponibilizar informações que vão além daquelas previstas em lei.

Um outro aspecto relacionado à implementação das políticas de acesso à informação é a capacitação dos servidores para as novas competências ligadas ao conhecimento dos mecanismos e normas existentes. Assim, tendo em conta a temática do acesso e transparência nas informações públicas, considera-se a capacitação como um elemento de apoio à ruptura com padrões de sigilo na área pública e incentivo à abertura e conscientização de que a informação pertence à população (GOMES; MARQUES; PINHEIRO, 2016).

Nesse contexto, sobre o treinamento dos servidores, destaca-se que em ambos os municípios os entrevistados do serviço público (E1, E3, E4, E8, E18 e E19) relataram a existência de cursos de capacitação, realizados inclusive com o apoio da Controladoria-Geral da União ou a Escola do Legislativo, principalmente para aqueles que lidam diretamente com a informação. Os entrevistados pertencentes ao executivo e legislativo do município de Belo Horizonte também afirmaram que há um processo de

monitoramento e avaliação dessas políticas, realizados por meio de estatísticas, indicadores, projetos estratégicos e ações de melhorias, especialmente no que se refere às informações que são disponibilizadas nos portais eletrônicos e aos pedidos de acesso à informação, como mencionado pelos entrevistados E1, E3, E4 e E9, pertencentes aos executivos e legislativos de Belo Horizonte.

Na Câmara municipal de Belo Horizonte, por exemplo, segundo E8 e E9 é possível identificar qual assunto no portal institucional tem sido mais acessado e criar um destaque momentâneo na página principal, tornando o seu acesso mais rápido. No executivo de Juiz de Fora, E18 ressaltou o monitoramento da qualidade das respostas aos pedidos de acesso à informação respondidos pelos demais órgãos do governo local. Já no legislativo do referido município, o monitoramento das informações inseridas no portal é realizado pelo setor de Controle Interno da câmara, competindo-lhe a verificação de inconsistências e a emissão de relatórios anuais (E19), sendo que as demais questões são acompanhadas pelos próprios órgãos que inserem as informações.

Além de identificar as ações executadas pelos municípios com relação ao acesso à informação, considerando a sua interligação com o controle social, a pesquisa também buscou verificar as ações propostas pelos poderes executivos e legislativos municipais referentes à promoção do controle social. Quanto ao ponto, os entrevistados elencaram diferentes ações, que vão desde a educação para cidadania, como é o caso da Prefeitura de Belo Horizonte, até a criação de aplicativos que permitem que o cidadão faça a proposição de soluções, como ocorre na Prefeitura de Juiz de Fora. Todas as ações mencionadas pelos servidores do executivo de Belo Horizonte e identificadas no site institucional do município (PBH, 2018c) foram sintetizadas e listadas no Quadro 7.

Quadro 7. Ações realizadas pelo poder executivo de Belo Horizonte voltadas para a promoção do controle social

Descrição geral das ações
Aluno Auditor: O projeto utiliza a metodologia de auditoria como instrumento central para que estudantes identifiquem problemas em suas escolas, avaliem suas causas e busquem soluções (E3).
Ouvidor Jovem: Utilizando o Sistema de Ouvidoria e Gestão Pública, por meio de acesso virtual, os alunos do ensino fundamental público são responsáveis por captar demandas na comunidade escolar de modo a colaborar para a ampliação e a consolidação de ações que visem o protagonismo juvenil nas escolas (E2, E3 e E6).
Monitorando a merenda: Projeto em parceria com a CGU, ainda em fase de implementação, no qual estudantes do ensino médio da rede pública estadual utilizam os próprios celulares para registrar imagens e avaliar a qualidade das refeições oferecidas em suas escolas (E6).
Um por todos e todos por um: Projeto em parceria com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), que visa disseminar, nas escolas, temas sobre ética e cidadania, por meio da produção de materiais (E3 e E6).
Ouvidoria Itinerante: Projeto que percorre todas as regionais da cidade e tem por objetivos fomentar a interação entre a Ouvidoria e os cidadãos a partir da escuta e registro de suas manifestações, prestando-lhes os devidos esclarecimentos (E2).

Fonte: Elaborado pela autora conforme resultados da pesquisa.

Com relação aos resultados e efetividades dessas ações, os entrevistados consideraram significativos e importantes para a formação de uma cultura para a cidadania, embora, na percepção deles, os efeitos possam ser sentidos apenas futuramente (E1, E2 e E3). Verificou-se, principalmente nas falas de E2 e E3, que a educação voltada para a cidadania é tomada como o ponto de partida para se estimular e promover o controle social. Segundo E2 “a educação para a cidadania fortalece a democracia e fortalece toda a estrutura governamental e dos seus destinatários”.

No poder executivo de Juiz de Fora, por outro lado, as ações mencionadas estão mais relacionadas aos meios de contato entre o governo e os cidadãos. Segundo E18, os canais presenciais de interação da população com o poder público municipal são o espaço cidadão, no qual há atendimento presencial e descentralizado pela cidade para o registro de reclamações, sugestões, elogios e denúncias, o que também é realizado por meio do "e-ouv", por meio da *internet*. Pelo *site* da prefeitura o contato é realizado por meio do "Fale com a Prefeitura", que direciona a demanda do cidadão ao destinatário designado.

Além disso, há os canais oficiais da Prefeitura nas redes sociais. Desde 2015 a administração municipal também disponibiliza um aplicativo gratuito, o “Colab.re”, que permite que o cidadão faça fiscalização de diversos serviços públicos e a proposição de soluções. Quanto aos resultados dessas ações, E18 afirmou que eles na prática não são mensuráveis porque as mudanças vão ocorrendo gradativamente, não havendo outro caminho a não ser essa abertura.

Já nos poderes legislativos, principalmente em Juiz de Fora, os mecanismos de promoção do controle social listados pelos entrevistados foram basicamente os mesmos relacionados com o acesso à informação. Os próprios servidores, como foi possível observar, não diferenciam uma questão da outra. Segundo E19, que integra a câmara do referido município, “todas essas atividades legislativas são voltadas para informar a população do trabalho do legislativo e permitir que eles compreendam o trabalho que é feito para que possa fiscalizar”.

Além da questão do controle social, de forma mais específica, foi questionado aos entrevistados se também haveria ações voltadas ao combate à corrupção no município. Quanto a esse ponto a Prefeitura de Belo Horizonte é a que está mais bem estruturada, o que pode ser consequência do fato de representar a capital do Estado de Minas Gerais. Além de possuir uma área específica que trabalha questões relacionadas à transparência, a Controladoria Geral do Município também é dotada de uma Diretoria de Integridade, Prevenção e Combate à Corrupção que, nos termos do Decreto nº. 16.738/2017 (BELO HORIZONTE, 2017a), tem como competência coordenar e promover projetos e ações

relacionados à prevenção e combate à corrupção, ética, probidade, moralidade e prática de boa governança na gestão dos recursos.

Visando regulamentar a Lei Federal nº. 12.846/2013 (BRASIL, 2013), que prevê a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, o executivo municipal editou o Decreto nº. 16.954/2018 (BELO HORIZONTE, 2018), que disciplina parâmetros para avaliação de programas de integridade, critérios para o cálculo da multa e regras para a celebração dos acordos de leniência. A referida norma estabeleceu, ainda, a obrigatoriedade por parte dos órgãos integrantes da administração pública municipal de notificarem a SUTRANSP sobre a possível ocorrência de ato lesivo, sob pena de responsabilização penal, civil e administrativa. A apuração da responsabilidade administrativa é feita por meio de processo administrativo de responsabilização (PAR), cabendo a SUTRANSP instaurar, apurar e julgar os processos (E5).

Segundo relatado por E3 e E5, por ser uma questão nova, a fim de ter um modelo aplicável aos demais órgãos, foi instituído um Programa de Integridade no âmbito da Controladoria de Belo Horizonte, por meio da Portaria CTGM nº. 019/2017 (BELO HORIZONTE, 2017b), para ser referência aos demais órgãos do poder executivo. Há, contudo, o compromisso em expandir a cultura de integridade para além da controladoria, fomentando e induzindo essa medida nos demais órgãos e entidades do setor público municipal, conforme mencionado por E5.

Em termos gerais, o Programa de Integridade Pública trata-se de uma medida administrativa de gestão estratégica, por meio da qual se identifica, trata e gerencia, de forma sistemática, os riscos de violação de integridade de um órgão para melhorar a governança. Tem como foco principal estruturar, reforçar, manter a cultura de integridade institucional, bem como prevenir e combater potenciais atos de corrupção que possam impedir que a organização preste serviços à sociedade de forma eficiente, eficaz e de qualidade (PBH, 2018d).

Quanto a área de combate à corrupção, trabalha-se com algumas investigações que são recorrentes de denúncias internas e externas, sendo a SUTRANSP responsável, ainda, pelo acompanhamento da evolução patrimonial dos servidores, a fim de verificar a existência de desvios e enriquecimento ilícito. Além disso, segundo E5, a Diretoria de Integridade, Prevenção e Combate à corrupção está desenvolvendo seminários e cursos de gestão de riscos para fomentar a discussão desse assunto, voltados para secretários e todos os servidores. Nos casos que envolvem fraude e corrupção há uma parceria com outros órgãos, como a polícia civil. Também houve a realização de ações voltadas para a

orientação e capacitação do cidadão, em um evento do dia internacional do combate à corrupção, realizado no ano de 2017 em parceria com a Controladoria Geral da União e a Controladoria Geral do Estado.

No poder executivo da cidade de Juiz de Fora, por outro lado, as ações se restringem à divulgação das informações em meios eletrônicos. Segundo E18, “as ações são a própria divulgação dos relatórios de despesa, de áreas de viagem, de contratação de pessoal, a própria disponibilização dessas ações já é uma forma de transparência e de que não se está escondendo nada”. Conforme Michener (2011) e Figueiredo (2016), o acesso às informações produzidas pelos respectivos entes é considerado um aliado na promoção da cidadania, no sentido de que pode impulsionar o controle da sociedade sobre a atuação dos agentes públicos, auxiliando na prevenção e combate à corrupção.

Diferentemente do poder executivo de Belo Horizonte, não foi identificado em Juiz de Fora nenhum tipo de mecanismo proposto pelo governo ou órgão que tivesse como finalidade o combate à corrupção. Como apontado pela literatura, o acesso às informações facilita a fiscalização dos atos praticados pelos gestores pela sociedade, entretanto, esta não é a única forma de se combater a corrupção no município. Além do controle exercido pelos cidadãos e pelo judiciário, a fiscalização realizada pela própria administração também pode evitar e punir práticas corruptas (PERUZZOTTI, 2008).

A Lei nº. 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção já está em vigor no Brasil desde o começo do ano de 2014, mas apenas após a publicação da sua regulamentação, em março de 2015, é que as medidas nela previstas passaram a tomar corpo e forma. A referida norma prevê a punição de empresas, pelo governo federal, em virtude da prática de fraude em licitações e improbidade, bem como a possibilidade de realização de acordos de leniência com as pessoas jurídicas envolvidas.

A regulamentação da lei depende de ato do poder executivo municipal, portanto, os prefeitos podem editar decretos sem precisar enviar projetos às câmaras municipais. Nesse contexto, a importância da regulamentação da Lei Anticorrupção pelos municípios visa estabelecer o procedimento a ser adotado no momento em que constatada a existência de indícios de atos de corrupção local e, por essa razão, a adoção de um modelo único, por todos os entes públicos, daria maior segurança jurídica a todos os envolvidos e também mostra maior comprometimento dos governos em combater a corrupção.

Identificadas as ações promovidas pelos municípios, como o foco é, principalmente, as ferramentas de acesso à informação, os entrevistados foram indagados sobre quais as dificuldades enfrentadas na sua implementação. Os principais desafios a serem superados pelos municípios elencados pelos entrevistados também corrobora o que

a literatura vem apontando. Questões culturais e tecnológicas (E1 e E3), obstáculos impostos pelos próprios servidores (E1), a forma como a informação é disponibilizada e a sua atualização (E4), a organização dos arquivos públicos (E18), a eficiência dos mecanismos disponíveis (E8) e a aproximação entre os cidadãos e a gestão pública (E9) foram mencionados pelos entrevistados do serviço público de ambos os municípios como desafios ainda a serem superados. As falas transcritas no Quadro 8 evidenciam os obstáculos listados.

Quadro 8. Desafios listados pelos entrevistados com relação ao acesso à informação

Desafios relacionados ao Acesso à informação
“A gente tem um desafio muitas vezes cultural , (...) muitas vezes o próprio agente público é refratário em relação a uma ampliação quantitativa e qualitativa da disponibilização das informações, então esse é um trabalho que é gradual” (E1).
“Internamente eu vejo que o nosso principal desafio é a questão de sistema mesmo, de tecnologia de informação , integração dos sistemas da prefeitura, ela tem muitos sistemas, então as informações estão em inúmeros sistemas que não conversam” (E3).
“Nosso caso o maior desafio hoje é incrementar o portal no que tange a melhoria das ferramentas de pesquisa e ao tempo de divulgação das informações, eu acho que essa é a nossa maior dificuldade e que nós estamos enfrentando isso com devido rigor” (E4).
“Investir em uma política arquivista de arquivo que eu acho que é o ponto crucial do serviço público, uma política efetiva de arquivo das informações, (...) se você não tem uma informação disponível você começa a catar daqui e catar dali, você demora a responder e não responde a contento” (E18).
“O principal é saber se tá sendo eficiente , (...), então não sendo eficiente vamos melhorar” (E8).
“O nosso desafio é tentar criar mecanismos que aproximem esses eleitores dos seus representantes , que a câmara se torne cada vez mais permeável a sugestões , a uma participação , por exemplo, online, em uma audiência pública, não só presencial como hoje” (E9).

Fonte: Resultados da pesquisa.

Quanto aos desafios mencionados pelos entrevistados, vale destacar que as questões culturais podem estar ligadas à falta de conhecimento dos cidadãos com relação ao direito de acesso à informação e ao próprio hábito de não acompanhar os atos da gestão pública. É relevante questionar, contudo, a que se deve esta desinformação. Seria resultado de uma cultura na qual o poder público, muitas vezes representado pelo executivo, é e sempre foi impermeável à opinião pública? O direito de acesso à informação está previsto na Constituição Federal brasileira desde 1988, tal previsão, contudo, não foi bastante para instigar, na época, a administração pública a romper com o sigilo relacionado às informações públicas.

Além disso, não se pode perder de vista que por muitos anos a opacidade dominou o contexto dos poderes públicos brasileiros. Deste modo, o estabelecimento de uma “cultura de acesso”, por ser algo novo, pode levar um tempo para ser implementada e absorvida pelos cidadãos, especialmente aqueles que não estão engajados em algum movimento, e pelos servidores públicos que lidam diretamente com essa questão.

No que se refere às ferramentas tecnológicas e à forma como as informações estão organizadas nos portais, trata-se de um desafio mencionado também pelos integrantes da sociedade civil organizada. O modo como o acesso é disponibilizado ao cidadão pode, inclusive, influenciar na receptividade das informações por ele. Um acesso facilitado, que não demanda grandes conhecimentos em informática pode fazer com que novas consultas sejam realizadas por pessoas que, num primeiro momento, pretendiam fazer uma única busca. Por outro lado, uma página com caminho difíceis e poucos claros podem afastar aqueles que pretendem obter algum tipo de informação.

O investimento em tecnologia e em uma política arquivista que busque preservar e catalogar a memória da administração pública, por conseguinte, também dependem de disponibilidade financeira dos poderes públicos. No caso dos municípios, nos quais os recursos são escassos, cabe ao gestor priorizar o investimento em tecnologias e políticas que facilitarão o acesso. A grande dificuldade é que outras áreas da administração pública, tão importantes quanto, são igualmente carentes de recursos financeiros. Daí surge um grande impasse sobre até que ponto os municípios estão dispostos em investir em ferramentas tecnológicas sem que isso afete a execução de políticas públicas que também devem ser priorizadas e que podem trazer muito mais visibilidade às ações dos gestores.

Entre todas essas dificuldades, porém, acredita-se que o desafio maior e que carece de mais investimentos seja conseguir aproximar os cidadãos dos poderes públicos. Neste ponto, não se trata apenas de investimentos financeiros, mas sim de vontade política dos gestores em construir uma gestão mais aberta. Para tanto, apenas os mecanismos de acesso à informação não serão suficientes se eles não vierem acompanhados de medidas que incentivem e criem oportunidades para que essas informações sejam apropriadas pelos cidadãos.

Nesse contexto, segundo Angélico (2012), o acesso à informação no Brasil enfrenta obstáculos institucionais e socioculturais. Quanto às barreiras socioculturais, Angélico (2012) aponta a fraca atuação da sociedade civil, a falta de divulgação a respeito do direito à informação e a ausência de uso prático de suas possibilidades. Já os obstáculos institucionais estariam vinculados à inexistência de órgãos exclusivamente dedicados ao direito à informação ou baixa autonomia financeira e administrativa dos mesmos e o desconhecimento por parte de funcionários públicos.

Para Alves (2012, p. 130), “os servidores ainda não veem o acesso à informação como parte de sua atividade. O pensamento de que ‘terão que parar de fazer seu trabalho para dar informação’ ainda é muito comum”. Entretanto, conforme afirmam Lima, Cordeiro e Gomes (2014) não se pode esperar mudanças no estatuto de uma cultura

autoritária apenas com a promulgação de uma lei. É necessário que haja investimentos da União para a efetivação dessa transformação.

Considerando as dificuldades para a implementação de leis de acesso à informação, Michener (2011) também cita que frequentemente os entraves administrativos estão relacionados com a falta de recursos para investimentos em tecnologia. Outro aspecto a se considerar é que, embora essa legislação já se encontre vigente, em geral “as transformações culturais são lentas, pois cada tipo de ação possui um significado diferente para um determinado grupo de pessoas” (ALVES, 2012, p. 126).

Cavalcanti, Damasceno e Souza Neto (2013) também ressaltam que os governos devem aprender a registrar, catalogar, organizar as informações e disponibilizá-las da forma mais adequada na Internet. Daí, como mencionado por E18, do executivo de Juiz de Fora, a necessidade de uma infraestrutura informacional com funcionamento adequado, ou seja, com os arquivos organizados e acessíveis, profissionais qualificados no atendimento ao cidadão, sistemas de informação voltados para as necessidades dos usuários.

Assim, considerando as observações realizadas, bem como a autonomia dos municípios quanto à sua organização, a disposição em informar e o compromisso com o cumprimento das exigências legais por parte dos líderes dos governos subnacionais, são aspectos a serem considerados quando se pensa na implementação de uma política pública voltada para o acesso à informação.

4.1.2 A atuação de organizações da sociedade civil no exercício do controle social em contextos locais: trajetórias e ações

Segundo Kliksberg (2007), a pressão da sociedade civil por uma maior participação tem crescido na região latino-americana desde os anos 80 e 90 devido a um avanço nos processos de democratização e, conseqüentemente, um nível maior de sociedades articuladas, ativas e que exigem mais espaço no âmbito político. No Brasil não é diferente, na medida em que também houve a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das instituições participativas (COPATTI, 2010). Nesse processo, a sociedade civil tem reivindicado maior presença em instituições encarregadas da deliberação sobre políticas públicas, ao mesmo tempo em que se constata a legalização por parte dos governos de inseri-las nesse processo (AVRITZER, 2007).

O país, dessa forma, passa por um caminho no qual os movimentos sociais possuem maior visibilidade do que tempos atrás e revelam-se bastante heterogêneos quanto a suas causas, demandas, projetos, visão de mundo, objetivos, articulações

internas e externas e participação na política. Além de se destacar por atuar na defesa de direitos das minorias, os movimentos sociais no Brasil, na busca por espaços públicos mais democráticos e por políticas públicas adequadas às reais necessidades dos cidadãos, também têm desempenhado ações voltadas para o acompanhamento da gestão municipal, aplicação dos recursos públicos e para o combate à corrupção (GOHN, 2007).

Nesse contexto, a fim de compreender o papel que o acesso à informação desempenha na atuação dessas entidades, a pesquisa tomou como objeto de estudo o Movimento Nossa BH, o Observatório Social de Belo Horizonte (OSBH) e o Comitê de Cidadania na cidade de Juiz de Fora. A análise, deste modo, iniciou com a identificação do contexto de atuação de cada uma delas e uma breve descrição da sua trajetória.

O **Movimento Nossa BH**, segundo informações constantes em seu site, é uma organização da sociedade civil cuja missão é fomentar espaços de diálogos entre todos os atores sociais de Belo Horizonte, em busca de comprometê-los com uma agenda e um conjunto de metas, cujo foco é a construção de uma cidade mais justa, democrática e sustentável (NOSSA BH, 2018a). As discussões sobre sua criação começaram no início de 2008 e o seu lançamento oficial ocorreu em um evento na Câmara Municipal de Belo Horizonte no final do mesmo ano, que contou com representantes de organizações empresariais e sociais.

Conforme E11 e E13 a criação do movimento teve como inspiração inicial a iniciativa colombiana chamada “Bogotá como vamos” que, desde 1997, tem aglutinado diversos atores sociais, com o objetivo de controlar as iniciativas públicas e assim impactar positivamente na qualidade de vida da população na capital colombiana. No Brasil, o movimento no qual o Nossa BH se espelhou foi o Nossa São Paulo, lançado na capital paulista em maio de 2007 (MOREIRA, 2012; TEODÓSIO *et al.*, 2016).

O lançamento da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis também contribuiu para que o movimento se tornasse realidade. Tal rede é constituída por organizações sociais locais que têm como missão comprometer a sociedade e os governos com comportamentos éticos e com o desenvolvimento justo e sustentável de suas cidades, tendo como valor essencial a democracia participativa.

A gestão administrativo-financeira e apoio logístico para as atividades do movimento é realizado pelo Instituto Nossa BH que, conforme especificado no seu Estatuto Social (INSTITUTO NOSSA BH, 2009), trata-se de uma pessoa jurídica, organizada na forma de associação sem fins lucrativos, cuja finalidade é a promoção da ética, da transparência, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia, da justiça social e da sustentabilidade ambiental, bem como apoiar a concretização da Carta de

Princípios do Movimento Nossa BH. A constituição de uma pessoa jurídica, permitiu a captação e recebimento de recursos financeiros provenientes de editais publicados por fundações para a execução de projetos.

A atuação do Movimento Nossa BH baseou-se inicialmente na elaboração de programas de indicadores e metas, no acompanhamento da gestão pública e na educação para a cidadania (TEODÓSIO *et al.*, 2016). Conforme consignado na Carta de Princípios do movimento, seus integrantes acreditam e atuam no sentido de exigir cada vez mais da democracia, ampliando seus horizontes para uma forma de convívio urbano marcada pelo engajamento cívico, interesse pelo espaço público, compromisso de assumir e cobrar responsabilidades e tenacidade em exigir transparência institucional. O grupo também reforçou o compromisso em levantar, sistematizar e obter continuamente todas as informações de direito, que permitam compreender, avaliar e reorientar as políticas públicas de Belo Horizonte, de forma a torná-las cada vez mais justas e sustentáveis.

Quando o movimento foi lançado, seu objetivo central, segundo E11, era transformar a qualidade de vida para as pessoas de BH, melhorando, inclusive, o serviço público, tornando-se um parceiro do poder público. Na época em que começou a atuar o movimento contava com uma grande participação de pessoas, tendo grupos de trabalho relacionados à diferentes temáticas e uma secretária executiva entre os anos de 2009 e 2011, como relatado por E14. Entretanto, com a troca da gestão municipal em 2009, começou um esvaziamento dos participantes, principalmente, dos pertencentes aos setores empresariais.

Com a diminuição do apoio financeiro das instituições empresariais ao movimento, que tem como princípio não receber recurso público, somente realizar parcerias com empresas e organizações da sociedade civil (OSCs), a partir de 2011 a secretária executiva foi dispensada e desde então o grupo conta com o trabalho voluntário de alguns de seus membros (MOREIRA, 2012). Em 2013, quando os grupos de trabalho já estavam perdendo força e o chefe do executivo do período de 2009-2012 foi reeleito, o movimento passou por uma reconfiguração. Nas palavras de E11,

Havia uma tensão social na cidade muito grande durante as eleições de 2012, então os movimentos estavam muito fortes na rua, e aí começa uma aproximação do movimento Nossa BH a outros coletivos da cidade, principalmente, também, depois de junho de 2013, das manifestações. A gente foi para a rua junto com os movimentos, participamos de reuniões embaixo de viadutos, falamos sobre orçamento para aquela galera que estava ali no fervor de fazer alguma coisa, então ali a gente se tornou mais conhecido e conseguiu mais capilaridade dentro da cidade, junto com um público novo, que eram os movimentos sociais e pessoas da cidade (E11).

A partir de 2013, conforme citado por E11, o movimento começou a se distanciar das organizações do setor empresarial e novos membros com outras perspectivas começaram a ingressar no movimento. Após as manifestações de 2013 contra o aumento das tarifas de transporte, segundo E11 “a mobilidade urbana ganhou muito espaço na agenda política, não só em BH, mas no Brasil como um todo”. Ao mesmo tempo, começaram a surgir alguns editais internacionais relacionados à mobilidade.

Diante da oportunidade de trabalhar um tema que lhes interessava o movimento começou a captar alguns recursos para projetos ligados à mobilidade urbana e mudanças climáticas (E11 e E13). Em 2014 o movimento conseguiu ingressar em um projeto em rede no Brasil com outras cidades para trabalhar a questão da mobilidade urbana, que a partir de então passou a ser o seu tema central de interesse (E12 e E13).

Conforme E11 e E12, o movimento trata-se de grupo acessível para novos integrantes, discussões e ideias, sendo que as reuniões são abertas e divulgadas no *Facebook*. Embora no início o movimento tenha contado com cerca de trezentas a quatrocentas pessoas, com a saída do setor empresarial a quantidade de participantes foi decrescendo e atualmente há apenas oito integrantes participando de forma mais ativa, como mencionado por E11 e E12. Segundo E11, o grupo tem um problema de mobilização para além daqueles que já fazem parte do movimento. Entretanto, na sua percepção “o momento do Brasil não é de expansão, é um momento de assegurar os pequenos ganhos” (E11). Por esta razão, o movimento tem focado na realização de projetos que envolvem a contratação e remuneração de novas pessoas, do que na mobilização de outros integrantes, fato corroborado por E12 e E13.

Quanto às ações promovidas pelo Nossa BH, elas envolvem desde assuntos mais amplos, principalmente nos primeiros anos de sua atuação, até práticas mais relacionadas à questão da mobilidade urbana, que tem sido o foco do grupo nos últimos anos. No que se refere às principais ações promovidas pelo grupo atualmente, E11 mencionou o acompanhamento do ciclo político orçamentário em todas as suas etapas, nos assuntos que são mais relevantes ao movimento, para o entrevistado “não dá para abraçar o mundo, vamos ficar no que a gente sabe fazer e no que as pessoas entendem”.

Além dessas ações que envolvem os poderes públicos, por meio da atuação em rede e de editais públicos, o movimento conseguiu a captação de recursos para a execução de projetos em parceria com outras organizações, sendo estes o de “Levantamento Situacional”, os projetos “MOBICIDADE, Orçamento e Direito à Cidade”, “OBSERVAMOSBH” e o “Programa Cidades Sustentáveis”, como relatado por E11 e E12 e confirmado por meio do seu site (NOSSA BH, 2018b). As ações gerais do grupo,

conforme apresentado no seu site, e as ações práticas apreendidas a partir das falas dos entrevistados e da bibliografia consultada (MOREIRA, 2012; TEODÓSIO *et al.*, 2016) encontram-se listadas no Quadro 9.

Quadro 9. Ações gerais e práticas do Movimento Nossa BH

Ações gerais do movimento Nossa BH
Capacitação dos integrantes e de todos que se interessarem, por meio de oficinas, cursos e seminários.
Lançamento de informações nas redes sociais sobre as demandas da cidade, baseados em indicadores.
Monitoramento das ações públicas para compreender se elas estão conforme planejadas, engajando cidadãos em campanhas que possam pressionar os poderes a os ouvirem e agirem.
Ações Práticas do Movimento Nossa BH
Proposta de Emenda à Lei Orgânica para instituir o Plano de Metas no Município (PELO 04/09), que culminou em sua aprovação em 2012, ficando determinado que os prefeitos da cidade serão obrigados a apresentarem à sociedade civil e ao Poder Legislativo o Programa de Metas e Prioridades de sua gestão, até 120 dias após a posse, devendo divulgar semestralmente os indicadores de desempenho do Programa.
Articulação com a Câmara de Vereadores e Prefeitura de Belo Horizonte, em 2009, para a execução inédita de seis audiências públicas para debater com a sociedade a proposta de Plano Plurianual.
Campanha, em 2010, para a aprovação da Lei da Ficha Limpa Municipal.
Realização de cursos sobre orçamento público e mecanismos de participação em parceria com a CMBH.
Lançamento, em 2012, do Sistema de Indicadores na Câmara Municipal.
Apoio, em 2012, da campanha a favor do voto aberto na Câmara Legislativa de Belo Horizonte.
Realização do Programa de Governo #DIPasso na Metrópole, em 2016, que elaborou estratégias para acompanhar a evolução do debate sobre a mobilidade urbana disponibilizando, no decorrer do período eleitoral, informações detalhadas sobre o nível de comprometimento de cada candidato com as propostas.
Acompanhamento do ciclo orçamentário e realização de trabalho com a secretaria de planejamento que resultou na abertura do orçamento da cidade para os movimentos que lidam com mobilidade, antes dele ir para a câmara, de uma forma mais detalhada facilitando a elaboração de emendas orçamentárias.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos resultados da pesquisa.

Com relação a atuação do movimento em rede com o setor privado e com outras organizações da sociedade civil, E11 afirmou que há muitos anos atrás o movimento tentou captar recursos com o setor privado. Hoje a única fonte de recursos são os projetos financiados pelos editais que participam e algumas poucas doações de pessoas físicas. A relação com outros movimentos no país e na cidade sempre ocorreu, especialmente, na realização de ações de mobilidade urbana na cidade de Belo Horizonte. Entretanto, segundo informado por E11 e E12, embora seja um canal aberto, essa articulação geralmente é pontual e está relacionada a interesses em comum dos grupos envolvidos. Segundo Gohn (2007), a formação de redes pelos movimentos sociais, por serem multiformes, aproximam atores sociais diversificados, dos níveis locais aos mais globais,

de diferentes tipos de organizações, possibilitando o diálogo entre eles, o que tem sido facilitado pela internet.

De modo geral, pode-se dizer que a atuação do Movimento Nossa BH pautou-se inicialmente em objetivos mais gerais que, com o passar do tempo e a escassez de pessoas, voltou-se para uma temática de interesse do grupo e que merecia atenção do poder público, que é a mobilidade urbana. Tal fato corrobora a ideia defendida por Gohn (2005), de que a pauta dos movimentos sociais é construída a medida que se identificam demandas não atendidas no contexto sociopolítico e econômico vigente. Nesse ponto, vale destacar que conforme Alli, Mussoi e Pereira (2014), uma das características dos movimentos pós-modernos, em geral, é a busca da sociedade civil por melhorias pontuais, relacionadas a problemas cotidianos provenientes de um sistema contraditório e imperfeito.

Não se pode perder de vista, porém, que ao focar apenas na política de mobilidade urbana, o Movimento Nossa BH restringiu o seu campo de atuação, deixando de abarcar outras políticas que também demandam um olhar da sociedade civil organizada. Ademais, diferentemente dos outros dois movimentos, que serão caracterizados a seguir, os seus membros são remunerados pelas financiadoras dos projetos que participam. Seus integrantes, portanto, recebem para dedicar um tempo maior às ações do movimento. De modo geral, tanto no Observatório Social de Belo Horizonte, quanto no Comitê de Cidadania em Juiz de Fora, os entrevistados mencionaram como um dos principais desafios a dificuldade em encontrar pessoas disponíveis e interessadas em participar das entidades, principalmente em razão da dedicação de tempo. Em virtude disso, fica a dúvida sobre até que ponto a remuneração é preponderante ou não para a manutenção dos seus integrantes no Movimento Nossa BH.

Como afirmado, o estudo também tomou como objeto de estudo o **Observatório Social de Belo Horizonte (OSBH)**. Segundo Bona e Boeira (2018) tendo em conta casos de corrupção em cidades do interior do Paraná, no ano de 2006 começaram a ser criadas organizações sociais com função exclusiva de exercer o controle social sobre a administração municipal. Em 2010, cinco delas criaram a Rede OSB, coordenada pelo Observatório Social do Brasil (OSB).

O Observatório Social de Belo Horizonte, conforme informado pelos entrevistados deste segmento, apesar de também exercer atividades de controle social, os integrantes optaram em não se vincularem à Rede OSB, primeiramente porque queriam criar uma identidade e objetivos próprios (E17) e, também, porque a visão do OSBH seria diferente da rede, no sentido de fazer controle do orçamento e não apenas acompanhar as

licitações (E15). Ele está constituído na forma de uma organização sem fins lucrativos, que tem como finalidade, segundo o seu Estatuto Social (OSBH, 2018), contribuir para o combate à corrupção e capacitar cidadãos e entidades para o controle social, visando o aprimoramento da gestão pública no tocante às políticas municipais. Deste modo, a missão do OSBH constituiu em contribuir para o aprimoramento da gestão pública, por meio do controle das políticas públicas e para a formação de cidadãos capazes de construir uma sociedade justa e sustentável (OSBH, 2018).

A criação do OSBH foi inicialmente idealizada por um grupo de cidadãos de Belo Horizonte que, em meados de 2011, discutiam o controle social na política de educação voltada para a infância e juventude (E14, E15 e E17). Na época, conforme E15, “uma das coisas que mais complicava a vida das pessoas para entender um pouco do poder público, de administração pública, era o fato delas não terem ideia sobre o orçamento público”. A partir de então, o grupo começou um trabalho de “desmistificação do orçamento público”.

Em meados de 2014, em parceria com a Escola de Administração Fazendária e com a Escola do Legislativo da Câmara o grupo de cidadãos foi determinante para a criação de um curso gratuito oferecido pela Câmara Municipal chamado “Orçamento Público e Cidadania”, cujo propósito era “fazer com que as pessoas entendessem o orçamento público em todas as suas fases e pudessem contribuir para a elaboração do orçamento público e acompanhar prestação de contas”, como relatado por E15.

Nessa época, o grupo começou a contar com novos integrantes, surgindo a ideia de se constituir um observatório social. O amadurecimento desse propósito ocorreu durante a realização de um curso de formação de observadores promovido pela Escola de Administração Fazendária (E15 e E17). Conforme E17, esse curso esclareceu aos participantes o que era controle social, como funcionava o ciclo orçamentário no município de Belo Horizonte e a dinâmica entre o poder executivo e legislativo. Foi neste curso que os participantes definiram e discutiram os valores, a missão, os objetivos, finalidade, do que seria o OSBH.

Desde então, segundo E14, o observatório começou a fazer um trabalho tanto de educação interna para exercício da cidadania, quanto externa para desmistificar o orçamento público, buscando, dessa forma, “fomentar para que mais pessoas participem do controle social, que tenham mais conhecimento do seu papel enquanto cidadão e do seu direito de estar acompanhando a aplicação, o investimento do dinheiro público” (E14). No mesmo sentido E15, afirma que a missão do OSBH “é educar para o exercício da cidadania consciente, (...) a ideia é fazer com que as pessoas se apoderem mesmo, tomem consciência e comecem a participar”.

Atualmente o OSBH também possui uma sede, que é uma sala cedida gratuitamente por um de seus integrantes. A entidade não possui vinculação partidária, não recebe recursos públicos e privados e funciona exclusivamente com voluntários, que são os associados. Conforme relatado por E17, existe uma intenção de, assim como ocorre no Movimento Nossa BH, conseguir captar recursos e realizar os trabalhos de uma maneira mais profissional, entretanto, nas palavras do entrevistado,

Existe uma questão também muito forte de reforçar a questão voluntária, por uma questão de um parâmetro de cidadania mesmo, de fomentar a participação de uma maneira mais ampla, de fomentar essa visão de que o cidadão comum pode e deve dedicar um tempo pequeno da vida dele para voltar os olhos para essa questão de gestão pública (E17).

Diferentemente do Movimento Nossa BH, que optou por dedicar suas atividades na realização de projetos que possuem financiamento e não em mobilizar novos participantes, fato mencionado por E11, o OSBH, apesar de ter a intenção de conseguir a captação de recursos, ainda tem como foco o fomento à cidadania, começando pelo cidadão comum. A partir de tal ponto é possível observar as diferenças entre os dois movimentos. Enquanto o Nossa BH está mais focado na obtenção de resultados no que diz respeito à temática do seu interesse, seja por meio da execução de projetos, seja dialogando com o executivo e o legislativo, o OSBH, talvez por ser uma organização mais recente e não possuir uma estruturação mais consolidada, preocupa-se mais com a mobilização de pessoas, no sentido de mostrar ao cidadão a importância de se acompanhar a gestão pública.

Quanto aos participantes, segundo informado por E17, o OSBH conta com cerca de vinte e seis associados, embora já tenha chegado a ter cinquenta integrantes. A entidade possui um conselho gestor e um conselho fiscal, contudo, a execução das tarefas é realizada pelos grupos de trabalho que, inicialmente, eram relacionados a temas diversos. Entretanto, devido ao esvaziamento que sofreram com o passar do tempo, segundo E17, restou apenas o grupo de orçamento, que visa “acompanhar a política pública orçamentária da câmara de uma forma mais genérica, um acompanhamento mais amplo, sem enfoque em alguma política específica”.

As formas utilizadas pelos membros da entidade para recrutar pessoas para atuar dentro do observatório social, segundo E14 e E16 é uma grande dificuldade do grupo, pois os convites ainda são verbais e geralmente abarcam apenas o círculo social dos participantes. O entrevistado E17 menciona, inclusive, que um dos obstáculos à

divulgação do grupo é a ausência de pessoas que podem dedicar mais tempo ao OSBH. Nas suas palavras:

A gente não está com uma política de divulgação ampla do Observatório ainda porque não tem uma estrutura e a partir do momento que você começa a divulgar a entidade você tem que ter uma pessoa que vai cuidar dos e-mails, uma pessoa que vai ter uma dedicação exclusiva para estar acolhendo essas pessoas que venham a se interessar (E17).

Segundo E16, que além de ser integrante do observatório é servidor da Controladoria Geral da União e desempenha atividades relacionadas à Observatórios Sociais, o fato dos integrantes divulgarem a atuação do OSBH apenas para as pessoas conhecidas acaba atraindo cidadãos que já fazem parte de outros movimentos sociais. Para o referido entrevistado, o engajamento de cidadãos em mobilizações que ainda estão sendo estruturadas pode tomar tempo de dedicação (E16). Todavia, muitos que ingressam nos movimentos acreditam que a participação envolve a realização de atos pontuais e não um processo que exige trabalho e tempo dos seus integrantes (E16).

A principal ação do OSBH, atualmente é o acompanhamento do ciclo orçamentário, incluindo a prestações de contas e a formulação das leis orçamentárias. Segundo E15, o grupo “pega as peças orçamentárias, analisa, acompanha a prestação de contas, vai na audiência pública, presta conta para galera do observatório do que nós estamos fazendo”. No mesmo sentido, E17 afirma que o OSBH, com relação ao ciclo orçamentário, “faz propostas para dar mais transparência na prestação de contas da prefeitura, questões mais operacionais na questão da transparência, da disponibilização da informação”. Além disso, toda vez que vai ser editada uma lei orçamentária, seja a Lei Orçamentária Anual (LDO) ou o Plano Plurianual (PPA), a Câmara promove um curso antes de começar o período para apresentação de sugestão popular. Esse curso foi criado com o incentivo do OSBH e, conforme E15, tem feito com que o número de sugestões populares ao orçamento aumentasse de dez para aproximadamente cem.

No que diz respeito ao combate à corrupção, os entrevistados mencionaram que não há uma ação específica do OSBH, entretanto, eles acreditam que o controle orçamentário e a presença da entidade em reuniões da câmara, ainda que indiretamente, contribuem para isso. O estatuto social da entidade enumera os principais objetivos do OSBH, constantes na Figura 6.

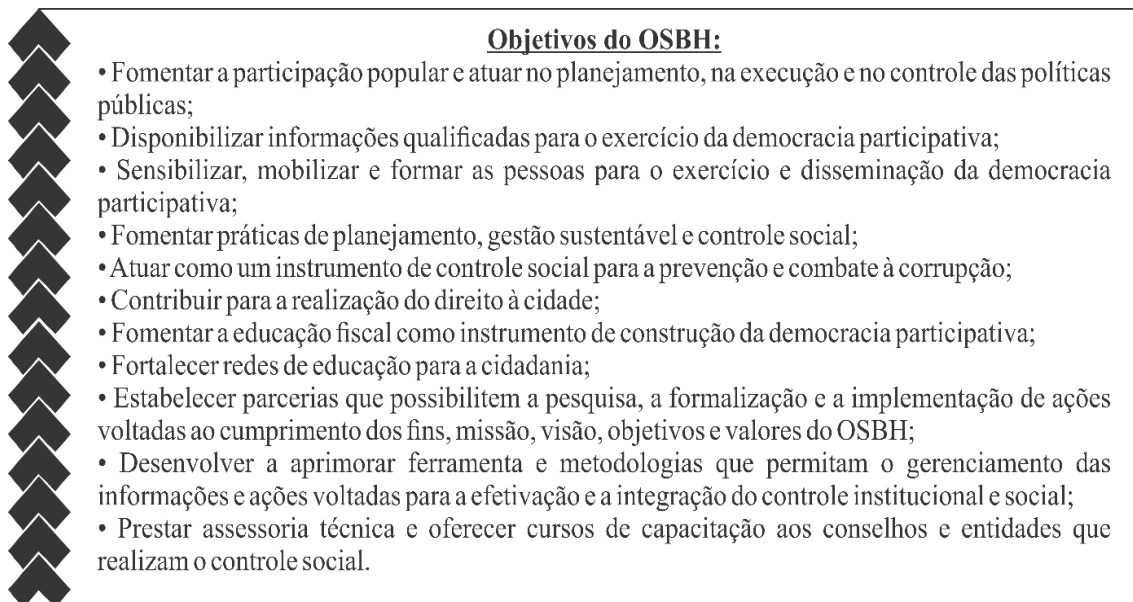


Figura 6. Objetivos do OSBH

Fonte: Elaborado com base no estatuto social do OSBH.

Sobre o resultado e efetividade dessas ações os entrevistados veem decorrências positivas, principalmente no que diz respeito ao acesso à informação, desmistificação do orçamento público, a troca de conhecimento entre os participantes, o incentivo à participação da população, a atuação na câmara e a aprovação de emendas ao orçamento público (E14, E15, E16, E17). O entrevistado E16, ressalta, entretanto, que “a efetividade do observatório ainda está frágil, ainda está incipiente a estruturação dos processos, então ele está sendo pouco efetivo como um todo”.

Com relação a atuação do OSBH em rede com outras entidades ou movimentos, todos os entrevistados afirmaram que não existe uma parceria formal, mas há ações conjuntas relacionadas a temas de interesse em comum com outras organizações, como por exemplo o Movimento Nossa BH. Aliás, segundo E15, há contato com integrantes de conselhos de política pública, principalmente, a partir dos cursos que são realizados na Câmara. Há uma intenção do grupo em ampliar esse contato com outras entidades, conforme E15 pretende-se “fortalecer a ideia, (...), levar a ideia para outros lugares, fazer com que essas pessoas se empoderem da ideia, e faça a parte delas”. Com empresas já não há nenhum tipo de vinculação ou apoio, a não ser com o escritório de contabilidade de um de seus integrantes, que cede uma sala para que sejam feitos os encontros do grupo.

No contexto do município de Belo Horizonte, desta forma, a pesquisa conseguiu abarcar duas organizações da sociedade civil que, apesar de exercerem o controle social, possuem atuações com foco distintos, mas que têm alguns interesses em comum, que contribuem para uma atuação em rede em ações pontuais. Apesar do OSBH possuir objetivos mais amplos, assim como era o Movimento Nossa BH quando foi criado, ambos

atuam no monitoramento da gestão pública municipal, realizado, principalmente, por meio do acompanhamento do orçamento público que é encaminhado ao legislativo. Com relação a atuação do OSBH, porém, talvez por ser uma entidade nova, que ainda não possui o seu foco bem delimitado, não foi possível identificar tantas ações concretas praticadas por esta organização, a não ser as contribuições para a realização do curso sobre orçamento público na Câmara Municipal.

Passando para o contexto do município de Juiz de Fora, a pesquisa abarcou apenas uma entidade da sociedade civil. O **Comitê de Cidadania** é um órgão subsidiário da Comissão Arquidiocesana Justiça e Paz de Juiz de Fora, regido por um regimento interno e pelo estatuto da referida comissão, possui caráter suprapartidário, ecumênico e inter-religioso. Segundo os entrevistados, o Comitê iniciou o trabalho no ano 2.000 como Comitê 9840, divulgando o projeto e colhendo assinaturas que deram origem à Lei 9.840/99 (BRASIL, 1999), primeira lei de iniciativa popular após a Constituição Federal de 1988, no recebimento de denúncias e encaminhamentos ao Ministério Público e Justiça Eleitoral, distribuição de folders informativos sobre o papel do legislativo, a importância das Câmaras Municipais e o valor do voto (GOMES, 2016; GOMES, 2015). A referida lei autoriza a cassação do registro da candidatura ou do diploma de políticos que praticarem as irregularidades previstas, além do pagamento de multa.

Em 2001, após o trabalho de combate à corrupção nas Eleições do ano 2000, foi proposto ao grupo dar continuidade aos trabalhos. Desde então, segundo informado por seus membros, o Comitê atua contribuindo para o exercício da cidadania, acompanhando o trabalho dos vereadores da cidade de Juiz de Fora, fiscalizando suas ações e cobrando do poder Legislativo o desempenho das atividades as quais competem aos seus representantes. Nas palavras de E22:

Primeiro é a ética na política, o combate, porque não é acabar, corrupção não acaba, é mundial, uns mais outros menos. É combater sempre a corrupção em todos os sentidos, principalmente a eleitoral. E informar a população do funcionamento e atuação dos vereadores, para estimular a participação da comunidade, da sociedade civil, dos jovens eleitores e para que eles acompanhem, cobrem dos vereadores e que tenham mais visão e consciência crítica, é estimular isso (E22).

Essa forma de atuação política desempenhada pelo Comitê abrange outras ações, como participação em conselhos municipais, campanhas de incentivo à participação política e a produção semestral de um Boletim Informativo, em que, além das matérias, há destaque para a publicação de como vem sendo realizado o trabalho dos vereadores e

os seus gastos. O Comitê, conforme mencionado por E21 e E22, possui atualmente cerca de dezoito integrantes, não recebe nenhum tipo de recurso público e não possui parceria com outros movimentos e com o poder público e empresas, a não ser um apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que ajuda na realização de seminários, na elaboração de denúncias e, também, cede a sua sala para o lançamento dos informativos, e com o colégio que auxilia na impressão dos mesmos.

A respeito das ações desempenhadas pelo Comitê de Cidadania, a atividade principal é o acompanhamento à Câmara Municipal de Juiz de Fora. Segundo E21 o comitê “não tem perna para acompanhar o executivo, porque é muito trabalhoso”. Desde o ano 2001, é realizado o acompanhamento do trabalho dos vereadores, tendo como objetivo informar a população sobre o que é a Câmara e sobre qual é a função do Legislativo, além de estimular a população à participação política a partir das informações do que acontece na Câmara Municipal (GOMES, 2016; GOMES, 2015). A atividade de acompanhamento à Câmara Municipal não se restringe apenas à presença nas reuniões e audiências, há, ainda, a produção de um Boletim Informativo.

A produção do Informativo acontece semestralmente desde 2001, sendo a edição mais recente a de nº. 37, em 2018 que, à guisa de ilustração, encontra-se no Anexo A juntamente com as edições de nº. 30 e 34 e o primeiro informativo realizado em 2002. Esse Informativo é produzido com recursos fornecidos por meio de apoios. Conforme mencionado por E21 e E23, uma instituição de ensino doa o papel para a impressão do Informativo. A elaboração do conteúdo é de responsabilidade da equipe de coordenação do Comitê de Cidadania. Já a diagramação, a revisão e a edição final ficam a cargo dos alunos da disciplina de Comunicação Comunitária da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal de Juiz de Fora, que possui uma parceria com o Comitê.

A análise dos informativos elaborados pelo Comitê entre os anos de 2002 e 2018 evidenciou que da primeira edição até a última o conteúdo evoluiu bastante na questão de informações inseridas. O boletim que começou com apenas duas páginas logo ganhou quatro e, quando começou a ser distribuído, trazia informações sobre os projetos de leis aprovados por cada vereador e a área relacionada à ele, os componentes das comissões permanentes, os subsídios dos vereadores e a verba total da câmara. Também há destaque para a quantidade de projetos aprovados que são referentes à denominação de ruas, concessão de títulos de cidadão honorário e que fixam datas comemorativas. Nos informativos há sempre uma nota sobre o que é o Comitê, o que ele faz, os contatos e as datas e horários de suas reuniões. Também há divulgação dos horários das reuniões na Câmara.

São divulgados assuntos que os integrantes entendem que merecem atenção da sociedade e dos poderes públicos, como ocorreu com pagamento do 14º e 15º salários que eram pagos aos vereadores e foi extinto em 2013 e com o projeto de lei para criar o banco de alimentos e um outro para regulamentar a instalação de antenas de celulares em Juiz de Fora. Quanto a este último ponto, o Comitê, segundo mencionado por E22, teve atuação muito incisiva, fato corroborado por E19, servidor da Câmara Municipal. Com passar o tempo os informativos passaram a trazer informações sobre leis de interesse da população aprovadas e rejeitadas, temas discutidos nas audiências públicas, comportamentos dos vereadores no plenário, relatos das sessões e temas de interesse social e de destaque da época.

A partir do informativo nº. 23, referente ao período de janeiro a junho de 2011, começou-se a publicar os gastos de cada um dos vereadores com a verba indenizatória, que é destinada a pagar as despesas dos vereadores no exercício do mandato. Os informativos também passaram a trazer tutoriais com o passo-a-passo para se acompanhar os gastos dos vereadores pela internet e de como acessar o portal da transparência.

Em todos os informativos também passou a constar em destaque a frase “O direito à informação de dados públicos é garantido pela Constituição Federal/1988 (Artigo 5º parágrafo 33)”. O incentivo à participação política pela população também é sempre reforçado a partir de mensagens como “Acesse e Fiscalize você também”, “Fiscalize e seja um colaborador da democracia”, “Voto não tem preço. Tem consequências”, “Não diga que a política é suja. Ajude a torná-la mais digna e combata a corrupção”.

No informativo nº. 30 e 34, referentes aos anos de 2014 e 2016, aliás, foi dedicado um grande espaço de discussão sobre a Lei de Acesso à Informação no município e a necessidade de maior transparência. Além disso, firmes na luta pelo fim da verba indenizatória, os informativos passaram a apresentar um outro campo em que são publicados os destaques na utilização da verba indenizatória, apontando os vereadores que obtiveram o maior e o menor gasto. Mais recentemente, eles trazem resultados de enquetes realizadas no município relacionadas à política, entrevistas e editoriais. Em todos os anos eleitorais são dedicados espaços para questões relacionadas à política, à cidadania, ao voto e à corrupção eleitoral. Além dos informativos, são elaborados cartilhas e folders com esclarecimentos sobre o papel dos cargos políticos a corrupção nas eleições (TRIBUNA DE MINAS, 2012a).

O informativo tem distribuição gratuita e se dá em escolas, comércios e pelos seus integrantes em diversas searas nas quais atuam. A cada lançamento de um novo Informativo a imprensa da cidade divulga o trabalho de incentivo à participação política

feito pelo Comitê (TRIBUNA DE MINAS, 2012b, 2015, 2018). Segundo os entrevistados, o informativo é o meio pelo qual o Comitê de Cidadania chama a população a fiscalizar o trabalho dos vereadores.

Acompanhando essa ação, a equipe de educação do Comitê vai às escolas das redes municipal, estadual e particular de Juiz de Fora para apresentar o informativo por meio de palestra, na qual as representantes explanam sobre o Comitê e seu trabalho, abordando, ainda, a importância do exercício de cidadania e da participação política pela sociedade. Segundo E21, o Comitê optou por realizar esse trabalho nas escolas porque “acreditam que qualquer alteração que a gente procure depende muito da educação”.

O Comitê de Cidadania também está em diálogo constante com o legislativo, seja cobrando, oferecendo sugestões e realizando reuniões para mostrar o trabalho que têm feito. A ação política do Comitê, entretanto, não se restringe apenas às ações às quais ele se propõe, mas também se desdobra na atuação no Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Conselho Municipal de Controle Social do Programa Bolsa Família e Conselho da Comunidade em Execução Penal de Juiz de Fora (E21).

Quanto ao combate à corrupção, além das ações já mencionadas, o comitê já atuou no recebimento de denúncias em parceria com a OAB. Recentemente, aliás, seus integrantes fizeram uma denúncia junto ao Ministério Público Estadual, que segue em trâmite, relacionada à prestação de contas do legislativo. As principais atividades desenvolvidas pelo Comitê de Cidadania e os desdobramentos encontram-se listados no Quadro 10.

Quadro 10. Ações do Comitê de Cidadania e seus desdobramentos

Ações	Desdobramentos
Acompanhamento às sessões da Câmara Municipal	Reunião mensal: escala de acompanhamento e discussão do trabalho; participações em todas as reuniões ordinárias
Elaboração de Sugestão de projeto de lei junto ao executivo e legislativo	Disciplinar a instalação de antenas de celular em Juiz de Fora e do banco de alimentos
Trabalho pela ética na política - Lei 9840 e Lei da Ficha Limpa	Divulgação da Lei 9840 na campanha eleitoral; disque denúncia; debate com candidatos a cargos eletivos em JF
Imprensa alternativa	Cartilhas, folders, <i>stand</i> na Rua Halfeld, sugestões à câmara, folhetos, informativo semestral
Interação com escolas estimulando a participação cidadã	Equipe de educação: visitas nas escolas para debates, confecção de cartilhas, divulgação de peça teatral
Articulação em municípios vizinhos (a convite)	Apoio na formação de comitês “Lei 9840” e de acompanhamento às câmaras
Seminários e Conferências em parceria com a UFJF e OAB	Organização do 1º Seminário Regional pela ética na política e realização de seminário de políticas públicas em 2017
Articulação com comunidades apoiando causas coletivas	Apresentação de projeto de lei para regulamentar as antenas de celulares

Fonte: Elaborado pela autora conforme resultados da pesquisa.

Sobre o resultado e efetividade dessas ações os entrevistados enxergam que as conquistas são pequenas, mas ocorrem. Segundo E22 “a semeadura nem sempre a gente vê a colheita, porque surge de várias formas. Mas a gente vê as pessoas interessadas, as escolas chamando para ir, as escolas querendo receber o informativo”. Quanto as formas de recrutar novos integrantes para participar do Comitê, E22 e E23 informaram que os convites são feitos pessoalmente, “cada um no seu meio de relacionamento e através das entrevistas, das notícias que saem no jornal, as matérias, a mesa de debate” (E22). A divulgação do informativo nas escolas e nas comunidades também é considerado um mecanismo para levar novas pessoas ao Comitê. E21 ressalta, entretanto, que o Comitê “procura trazer pessoas, os alunos da universidade, mas a vida é tão apertada que as pessoas não estão tendo tempo”.

Além de identificar o contexto de atuação de entidades que atuam no exercício do controle social nos municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora, buscou-se compreender também, de modo geral, quais os avanços que tais organizações trouxeram para o contexto em que atuam e quais as dificuldades enfrentadas para se organizarem.

No que diz respeito ao Movimento BH, os entrevistados E11 e E12 mencionaram, principalmente, a inserção do tema da mobilidade, do transporte público e sustentabilidade na pauta da gestão pública, possibilitando a realização de oficinas públicas com o executivo quando o orçamento ainda estava em fase de elaboração. Além disso, para E11 e E12 houve a criação do Plano de Metas, a possibilidade de analisar o orçamento e sugerir melhorias no momento da sua apresentação e execução, a apresentação do orçamento em planilhas de Excel, facilitando a sua análise, a garantia de que algumas estruturas básicas da gestão municipal na área de mobilidade fossem mantidas mesmo com a mudança do governo e a valorização da discussão do orçamento tanto no nível dos movimentos sociais quanto da gestão municipal. Essa questão da participação no orçamento também é ressaltada pelos entrevistados do OSBH.

Os entrevistados do Comitê de Cidadania, em Juiz de Fora, destacaram a sua atuação na luta contra o pagamento da verba indenizatória auferida pelos vereadores da Câmara Municipal e a aprovação do fim do pagamento dos décimos quarto e quinto salários pagos aos vereadores, que foi obtida em 2013 após ampla cobrança realizada pelos integrantes do Comitê (E23). O fato do Comitê também ter conseguido reconhecimento e respeito pela Câmara e pela mídia como um grupo que trabalha com seriedade e com dados oficiais foi ressaltado por E22 como um avanço conquistado.

Quanto as dificuldades que as entidades enfrentam para se organizar e para cumprir seus objetivos, o principal desafio mencionado pelos entrevistados é a

dificuldade de mobilizar novas pessoas e a disponibilidade de tempo para se dedicar à organização. Segundo E17, do OSBH, trata-se de “um desafio próprio de uma ação comunitária da sociedade civil, então é uma dificuldade de mobilizar pessoas, de capacidade de ser organizar, dificuldade de arrumar tempo, porque são pessoas de trabalho voluntário”. Para 22, do Comitê de Cidadania, uma das dificuldades também refere-se “à falta de pessoal, precisa-se de mais voluntários, essa descrença na política de alguns contribui e outros querem soluções imediatas”. O entrevistado E11, do Movimento Nossa BH, também relata que “as dificuldades do movimento para fora de cumprir seu objetivo é ter mais gente participando, mais gente engajada em outras áreas de forma descentralizada”.

Outras questões como a falta de conhecimento técnico dos integrantes, disposição em participar e conflito entre os associados também foram elencados pelos entrevistados. Tais desafios encontram-se delimitados na Figura 7, assim como as formas enumeradas pelos entrevistados como estratégias para tentar superar essas dificuldades.

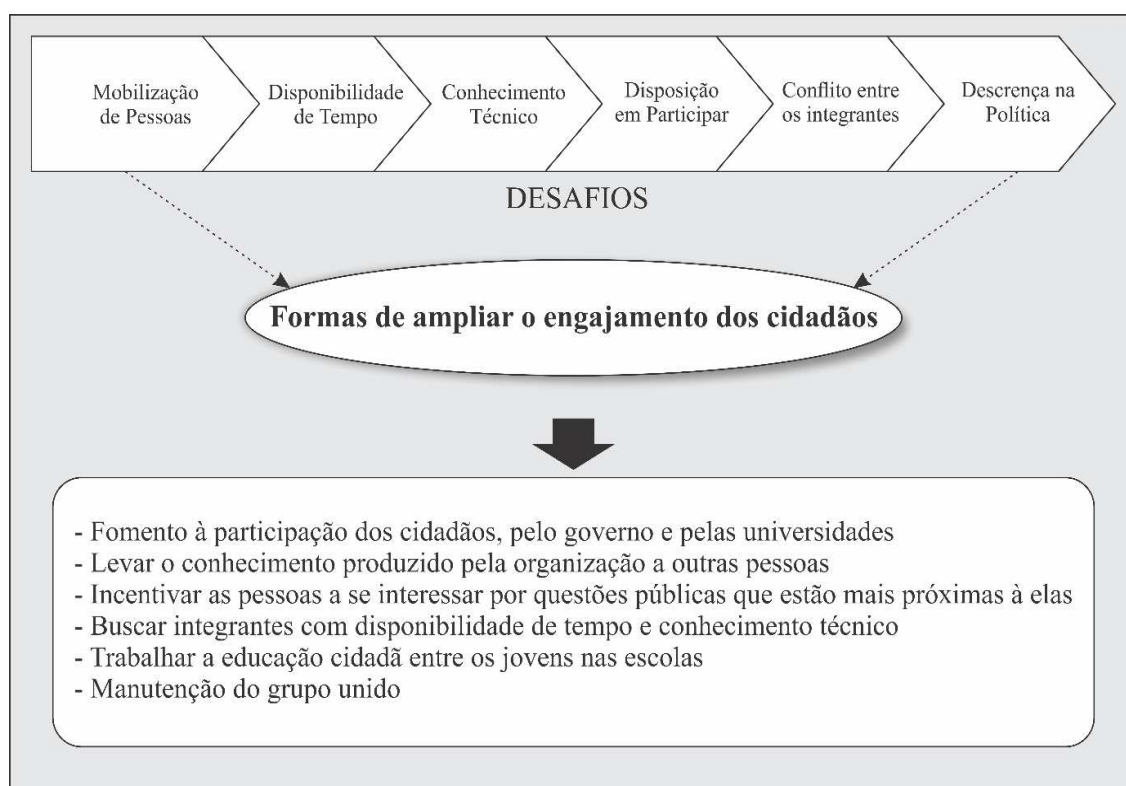


Figura 7. Desafios e formas de ampliar o engajamento dos cidadãos
 Fonte: Elaborado pela autora com base nos resultados da pesquisa.

Questões específicas de cada uma das entidades também foram citadas pelos entrevistados. No caso do Movimento Nossa BH, para E12 o fato do grupo captar recursos e, por isso, ter integrantes que são remunerados, pode trazer benefícios e dificuldades, pois perde-se a oportunidade de se engajar novos atores e novas ideias, ficando um

processo de dependência dos projetos. Segundo E11, “hoje se têm alguns objetivos que são muito bem executados pelo Nossa BH é porque tem pessoas pagas para isso”. Já no Comitê de Cidadania o envelhecimento dos seus membros, que em sua maioria são aposentados, é um obstáculo que foi mencionado por E21 para a manutenção da sua atuação.

A partir da análise do contexto de atuação e da trajetória das organizações investigadas é possível verificar que cidadãos organizados podem ajudar a moldar a gestão pública de seu município, principalmente no ponto que lhes interessam. Essas entidades, por meio de seus representantes, assumem indiretamente o papel dos cidadãos que, apesar de não se interessarem por acompanhar a gestão de seu município, se beneficiam ou são afetados pelas políticas públicas implementadas. Entretanto, mesmo representando uma parcela dos cidadãos, as informações adquiridas, as conquistas auferidas e as dificuldades enfrentadas por estas organizações nem sempre são levadas ao conhecimento das pessoas que, embora não participam daquele grupo, são, de certa forma, afetadas pela sua atuação.

Nesse contexto, uma outra questão que também foi considerada diz respeito à difusão das informações obtidas pelos integrantes da sociedade civil organizada. Quanto ao Comitê de Cidadania de Juiz de Fora os informativos publicados semestralmente, que são distribuídos em escolas e a outras pessoas de modo geral, bem como a página do *Facebook* e o Blog são as formas encontradas pelo grupo para dar publicidade às suas atividades e ao conhecimento adquirido a partir do contato estabelecido com o legislativo. A distribuição do Informativo, segundo E21, é uma forma dos membros do Comitê prestarem serviços à toda comunidade e fazer com que as pessoas conheçam um pouco das atividades legislativas.

Quanto a repercussão dos informativos, E21 afirmou eles são entregues “como se estivesse semeando um terreno fértil, porque as pessoas não gostam muito de ler, mas sempre quando se entrega o informativo vemos todo mundo lendo e comentando” (E21). Não foi mencionado pelos entrevistados, porém, se as pessoas que recebem esse informativo procuram o Comitê com a intenção de participar de suas atividades. O entrevistado E23, ponderou, contudo, que a distribuição dos informativos inibe bastante a prática de determinados atos pelos membros do legislativo, pois na sua visão “eles sabem que o comitê está ali e que vai divulgar o que acontecer”.

Já o Movimento Nossa BH, conforme relatado por E11, utiliza o seu próprio site, as mídias sociais e o contato com a imprensa para divulgar o seu trabalho na cidade. Tal

questão, entretanto, ainda é uma dificuldade para os integrantes do OSBH que, na visão dos entrevistados, precisa ser melhor trabalhada pelo grupo. Nas palavras de E17:

A gente tem o Facebook, e a gente posta muita informação de evento, muita informação assim. As informações que a gente pega no portal de transparência a gente não costuma publicar não, e isso daí pode ser até interessante a gente começar a publicar. A gente já informa dos acontecimentos principais do ciclo, mas a postagem de documentos mesmo a gente não faz não (...). O conhecimento que a gente tem fica entre a gente, isso daí a gente não tem mecanismos ainda, que seria uma mídia (E17).

Conforme, ponderado por Canotilho (1992), o direito à informação envolve o direito de informar, de se informar e de ser informado. Desta forma, assim como o governo tem o dever de prestar informações dos seus atos, esses movimentos que atuam na defesa de interesses que podem afetar diretamente todos os cidadãos, como representantes, ainda que implicitamente, de uma parcela da sociedade, também deveriam não apenas levar a público as conquistas alcançadas com as suas ações, mas levar às demais pessoas o conhecimento adquirido ao se relacionarem com o governo, a exemplo do que é feito pelo Comitê de Cidadania.

Mais do que conseguir resultados com as suas ações de monitoramento e fiscalização dos poderes públicos, a sociedade civil, segundo Gohn (2013), é vista como parceira permanente no processo de participação cidadã. Para o exercício do controle social é necessário que a sociedade tenha acesso às informações (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004), entretanto, essas informações adquiridas a partir do contato com poder público têm ficado restritas apenas aos integrantes do grupo. Não que seja dever dos movimentos sociais, assim como é do governo, de divulgar todas as suas ações, mas seria interessante mostrarem aos demais cidadãos, até mesmo de uma forma mais simplificada e com uma linguagem mais acessível, como conhecer as informações do seu município pode ser importante para uma gestão que atenda às necessidades dos administrados. Ao manter as informações apenas entre aqueles que fazem uso dela, a sociedade civil organizada acaba se monopolizando da mesma forma que os governos.

Independente disso, não se pode negar que a sociedade civil organizada, mesmo aquelas entidades que focam em determinadas áreas de interesse, assumem papel de destaque no contexto brasileiro, especialmente o local, quando o assunto é controle social. Foi inclusive ponderado pelos entrevistados, o que será visto detalhadamente mais à frente, que o controle social nos municípios é exercido, basicamente, por grupos que assumem uma causa e atuam de modo coletivo. Mas como essa relação com os poderes

públicos, ocorre na prática? Na próxima seção buscou-se analisar qual a dinâmica do relacionamento entre esses dois polos: Estado e Sociedade.

4.2 A relação entre governos locais e a sociedade civil organizada na promoção do acesso à informação e do controle social: pontos e contrapontos

O primeiro passo da pesquisa consistiu em identificar nos poderes executivos e legislativos dos municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora as ferramentas de acesso à informação adotadas por eles e o seu processo de implementação. Quanto ao ponto, os depoimentos dos servidores públicos entrevistados foram no sentido de que a implementação dos mecanismos de acesso à informação disponibilizados pelos municípios ocorreu por imposição legal (E18), ou porque nos últimos anos o contexto voltado para a uma acessibilidade aos dados públicos vem evoluindo (E1 e E3). No que se refere à Lei de Acesso à Informação (LAI), vale destacar que a obrigatoriedade de sua regulamentação pelos municípios e estados está prevista em seu artigo 45, devendo ser obedecidas as normas gerais nela previstas.

Os servidores públicos entrevistados também corroboraram que não houve a participação dos cidadãos ou da sociedade civil nesse processo de implementação dos mecanismos de acesso à informação (E3, E4 e E18), fato confirmado pelos depoimentos dos integrantes do Movimento Nossa BH, do Observatório Social de Belo Horizonte e do Comitê de Cidadania em Juiz de Fora. No caso de Belo Horizonte, segundo os entrevistados E3 e E4, no processo de reformulação e mudanças dessas ferramentas já está tentando estabelecer esse contato. Destaca-se, entretanto, que os elementos e práticas informacionais encontram-se vigentes em um tipo de Estado que, até alguns anos atrás, era exclusivo proprietário e organizador das informações públicas. Essa realidade decorre de uma cultura governamental que historicamente atribuiu o controle da informação pública aos órgãos governamentais, em detrimento da sociedade civil.

Nesse contexto, foi perguntado aos entrevistados se a gestão municipal possui algum tipo de ação para incentivar o acesso e o uso das informações pelos cidadãos. Nos depoimentos dos servidores do executivo de Belo Horizonte foi mencionado por E1 que o governo está avançando nesse ponto e um dos caminhos para fomentar a participação social são as ferramentas tecnológicas. No mesmo sentido, E3 afirmou que o município precisa ampliar as suas ações, aliás, no projeto do novo portal institucional há a pretensão de divulgá-lo à sociedade, bem como de fazer uma pesquisa com os cidadãos sobre quais tipos de informações eles gostariam de encontrar no *site*. Já no poder executivo de Juiz de Fora, o entrevistado E18 ponderou que apesar das informações estarem

disponibilizadas, ainda faltam recursos para que haja uma ampla divulgação sobre a publicidade dos dados. Nas palavras do entrevistado:

[...] uma grande deficiência ainda é a coisa estar posta na *internet* e nos jornais, mas não há uma campanha maciça para divulgar isso, eu acho que é isso que falta e nossa alegação por não ter feito isso é a falta de recursos, não é por restrição por querer que o povo não saiba, a gente quer que o povo fiscalize, mas têm algumas coisas que ainda precisam ser feitas (E18).

Conforme Angélico e Teixeira (2012), o simples acesso às informações que antes estavam ocultadas não permite, automaticamente, a elaboração de demandas por parte de cidadãos e organizações. Para que informações transformem-se em demandas é preciso trabalhar a informação obtida, contextualizá-la e dar-lhe sentido. Essas ações, todavia, requerem recursos humanos e financeiros, que no âmbito municipal podem ser escassos, como é o caso relatado por E18, do executivo de Juiz de Fora.

Os integrantes das organizações da sociedade civil mencionaram, por outro lado, que o poder executivo de Belo Horizonte ainda tem muito o que melhorar, pois desconhecem qualquer tipo de publicidade relacionada ao direito de acesso à informação (E17, E15, E12, E14). Segundo E15, do OSBH, “a prefeitura não tem muito interesse nisso não, mas a gente tenta fazer com que eles apresentem as informações”. O entrevistado E11, do Movimento Nossa BH, entretanto, ponderou que a acessibilidade ao site da prefeitura tem melhorado e também foram criados alguns aplicativos. Já E16, do OSBH, lembrou que o município promoveu uma mobilização no dia internacional da corrupção com aulas para a sociedade civil demonstrando que eles têm o direito ao acesso às informações.

No município Juiz de Fora os entrevistados do Comitê de Cidadania também ponderaram que desconhecem qualquer tipo de incentivo ou publicidade dos poderes públicos com relação ao acesso à informação, principalmente da Câmara Municipal, que é onde possuem mais contato. Para os entrevistados, aliás, o grande problema não é a disponibilidade dos dados, mas a dificuldade em encontrá-los nos portais eletrônicos.

Na cidade de Belo Horizonte, nas duas entidades investigadas identificou-se como ponto comum de ambas o interesse em acompanhar o ciclo orçamentário do município. Enquanto o Movimento Nossa BH tem como foco as políticas de transporte e mobilidade urbana, o OSBH acompanha o orçamento de maneira mais ampla não direcionada para uma política em específico. Como resultado de uma luta do movimento, o Nossa BH e demais coletivos da cidade que trabalham com mobilidade urbana, antes do orçamento

ser enviado para a câmara para votação, conseguem ter acesso à ele com mais detalhes, facilitando a proposição de emendas ao longo do processo legislativo orçamentário.

Já o OSBH trabalha mais com a questão do acompanhamento geral do ciclo orçamentário na Câmara e, também, na realização de cursos de capacitação ministrados aos cidadãos tratando sobre o orçamento público. Dentro desse contexto, embora tais organizações estejam com seus olhos voltados para as políticas que são criadas e implementadas pelo executivo é, de modo geral, a partir do legislativo que elas conseguem realizar as intervenções e sugestões que acreditam serem necessárias. É a partir do processo legislativo que é feita essa interlocução entre o executivo e a sociedade civil organizada, por meio de propostas de emendas ao orçamento público.

Nesse momento as entidades, juntamente com o legislativo, bem como os demais cidadãos, têm a oportunidade de sugerir quais áreas da administração pública merecem maior atenção e devem ser priorizadas no orçamento municipal. O poder legislativo, todavia, pode ser tanto o ponto de contato entre o executivo e as organizações da sociedade civil, quanto pode ser monitorado por estas, como ocorre em Juiz de Fora. De modo diferente das entidades de Belo Horizonte, o Comitê de Cidadania volta a sua atenção para o acompanhamento do legislativo, que embora não seja o responsável pela implementação das políticas públicas, atua de forma relevante na sua formulação. É feito pelos integrantes do Comitê um acompanhamento dos projetos e leis aprovadas, dos assuntos discutidos no plenário e dos gastos gerais da câmara e dos vereadores.

A pesquisa, desta forma, evidenciou dois contextos municipais diferentes. Um em que a sociedade voltou o seu olhar para os atos do executivo, exercendo o controle social a partir da tramitação das peças orçamentárias no legislativo (caso de Belo Horizonte), e outro em que as próprias ações do legislativo é que são acompanhadas e monitoradas por meio do acesso às informações (caso de Juiz de Fora). Essas relações entre as organizações da sociedade civil investigadas e os poderes executivos e legislativos dos contextos municipais analisados encontram-se esboçadas na Figura 8.

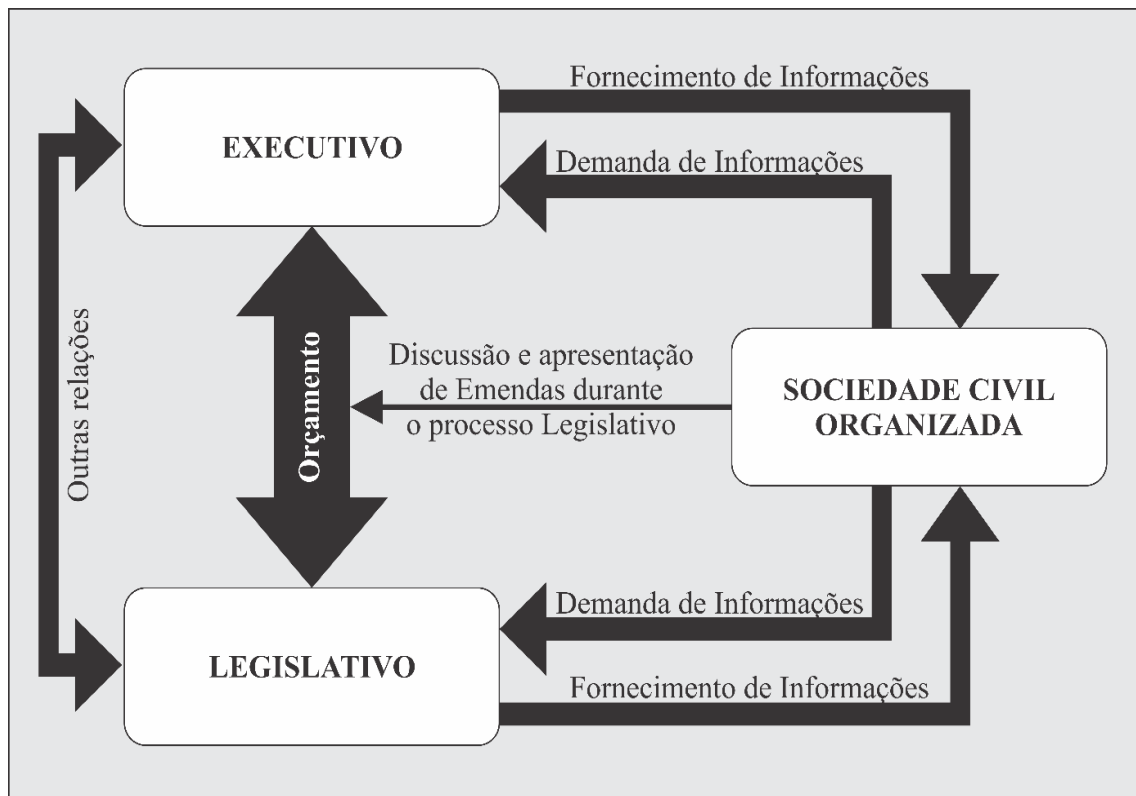


Figura 8. Relações entre a sociedade civil e os poderes executivos e legislativos
 Fonte: Elaborado pela autora conforme resultados da pesquisa.

A respeito do relacionamento entre os poderes públicos e a sociedade civil organizada os entrevistados E1, E3 e E4, ambos do poder executivo de Belo Horizonte, avaliaram como uma relação harmoniosa, que ainda tem muito a avançar e que pode ser estabelecida por meio de chamamentos públicos, conforme prevista na Lei nº. 13.019/2014 (BRASIL, 2014). Tal posicionamento considerou a sociedade civil apenas como entidades que podem auxiliar na prestação de serviços públicos, não sendo mencionada nenhuma questão sobre os movimentos sociais e a sua atuação na fiscalização da gestão pública.

Os entrevistados da sociedade civil organizada também consideraram a relação respeitosa, principalmente com relação ao legislativo. O entrevistado E15, do OSBH, entretanto, caracteriza o relacionamento com o poder executivo como conflituosa e que ainda não avançou muito, pois existe uma relação de cobrança por parte dos cidadãos e uma posição de não ceder espaço pelo governo. E16, do OSBH, também ressalta que o envolvimento ainda está muito incipiente e só ocorre quando é necessário realizar alguma solicitação de informação. Já os integrantes do Movimento Nossa BH analisam como uma boa relação, sendo possível estabelecer um diálogo com o executivo e o legislativo.

O mesmo ocorre no município de Juiz de Fora com os integrantes do Comitê de Cidadania, que avaliam a relação com legislativo como respeitosa, fato também

confirmado por E19 e E20, ambos da câmara municipal. Quanto ao executivo os entrevistados mencionaram possuir pouco contato. Segundo E21, entretanto, a atuação do Comitê às vezes incomoda os vereadores quando são divulgadas informações que não lhes agradam, por isso, na sua visão, alguns deles preferiam que o Comitê não existisse. Em Juiz de Fora, E18 ressaltou que a participação social integra o contexto da cidade, destacando a criação dos conselhos de políticas públicas.

A fim de identificar se os integrantes da sociedade civil organizada conhecem os mecanismos de acesso à informação implementados pelos municípios, foi questionado se eles saberiam apontar algum exemplo. De forma geral, os entrevistados citaram os portais da transparência e a Lei de Acesso à Informação como principais mecanismos de acesso. Em Belo Horizonte, também foram elencados como exemplos o Plano de Metas (E15) e o BH resolve, como unidade física de atendimento do cidadão, no qual é possível realizar pedidos de acesso à informação (E12). Já em Juiz de Fora também foram citados os projetos “Câmara Mirim” e o “Parlamento Jovem” e as audiências públicas (E). Todos os entrevistados da sociedade civil consideraram tais ferramentas importantes para o contexto municipal, pois propiciam os mecanismos que permitem e facilitam o acompanhamento da gestão pública (E14, E15, E12, E19, E22), bem como potencializam a atuação dos cidadãos nas políticas públicas (E11).

Para o desenvolvimento das ações executadas pelas organizações da sociedade civil pesquisadas, a partir dos depoimentos dos entrevistados verificou-se que o acesso às informações é preponderante para a sua atuação e tem sido utilizado no exercício do controle social. No Quadro 11 encontram-se as falas dos entrevistados quando perguntados sobre a utilização dos mecanismos de acesso à informação para a execução das atividades das organizações.

Quadro 11. O acesso à informação no exercício do controle social

Utilização dos mecanismos de acesso à informação no exercício do controle social
Sempre o portal de transparência é usado pelo observatório, as peças orçamentárias (...) a gente sempre dá uma olhada na prestação de contas, então assim, não tem como fazer controle se não utilizar esses dados (E17).
Basicamente o acompanhamento é através dos portais e da lei de acesso a informação, mas já requisitamos também (E14).
O acompanhamento de orçamento é acesso à informação, sem as planilhas disponíveis a gente não consegue nem começar a fazer o acompanhamento, ficaria no achismo (E12).
Se a gente não tem acesso à informação acabou, a gente perde eficiência no que a gente faz. Então é a base para o Nossa BH funcionar (E11).
É essencial para melhorar e fortalecer a democracia, melhorar a cidadania e também inibir um pouco a corrupção, porque existe, mas dificulta mais um pouquinho (E22).
Só conseguimos fazer o nosso trabalho por conta dessa abertura do portal da transparência. (...) nós poderíamos ter o acesso à informação de qualquer maneira, mesmo não tendo o portal da transparência. Agora tendo o portal é mais tranquilo (E23).

Fonte: Elaborado pela autora com base nos resultados da pesquisa.

Observa-se, deste modo, que conforme apontado pela literatura, ter conhecimento sobre os atos da administração pública pode permitir um controle social mais eficaz sobre os atos dos agentes públicos, já que não é possível fiscalizar e monitorar aquilo que não se conhece (MENDEL 2009, PEISAKHIN; PINTO, 2010). Assim, para que o controle social possa ser efetivamente exercido, é preciso que os cidadãos tenham acesso às informações públicas. Essa transparência implica, no entanto, um trabalho simultâneo do governo e da sociedade: o governo, levando a informação à sociedade; a sociedade, buscando essa informação consciente de que tudo o que é público é de todos.

Foi questionado aos entrevistados ainda, tanto aos servidores públicos quanto aos integrantes da sociedade civil organizada, como os cidadãos, na opinião deles, podem contribuir para o aprimoramento da gestão pública e qual o papel do acesso à informação nesse contexto. Para E1, do executivo de Belo Horizonte, o controle social de forma ampla pode ser um grande indutor de boas práticas na administração pública. Nesse contexto, na visão do referido entrevistado o cidadão “pode contribuir seja com demandas, seja propondo ações, seja exigindo um incremento da transparência neste ou naquele ponto. A ideia é que ele seja o grande protagonista da boa gestão dos recursos públicos” (E1). Quanto ao acesso à informação, para E2 tanto a ouvidoria do executivo de Belo Horizonte quanto a LAI servem de diagnóstico à administração pública para que ela possa aprimorar a sua gestão e a própria transparência, contudo, cabe à sociedade utilizar mais essas ferramentas.

Para E18, do executivo de Juiz de Fora os cidadãos podem contribuir para a gestão pública “participando dos canais de participação, tipo associações de bairro e conselhos”, sendo o “acesso à informação útil à medida que o povo se interessa em entrar, perguntar e participar”. Já E19, pertencente ao poder legislativo de Juiz de Fora, considera que a contribuição dos cidadãos pode ser feita “através da ouvidoria, através do acesso ao vereador, através dos mecanismos que a câmara tem, dando sugestões, fazendo críticas”. Quanto ao ponto o entrevistado considera a disponibilização e o acesso às informações importantes em razão do controle social e para garantir que todos tenham acesso, não só a nível do controle, mas de publicidade também (E19).

Os integrantes da sociedade civil organizada, no mesmo sentido, atribuíram à participação a principal forma do cidadão contribuir para a gestão pública (E17, E15, E14, E22, E23). Essa participação segundo E15, do OSBH deve começar pelo que está mais próximo do cidadão, na sua visão “a transparência vai muito além do que colocar uns dados de planilha de Excel, (...) a transparência tem que ser muito mais efetiva e mais próxima das pessoas, porque isso incentiva a pessoa a participar”.

O entrevistado E11, do Movimento Nossa BH, acredita que os cidadãos contribuem ocupando os espaços institucionais e morosamente ir rompendo com as suas estruturas. Nesse contexto, os entrevistados mencionaram que o acesso à informação é o que fundamenta a participação, fazendo, inclusive, que ela seja levada mais a sério pelos poderes públicos (E12). Segundo E17, do OSBH “não tem como a pessoa participar se ela não tiver uma informação mínima do poder público”.

Conforme se verificou ao longo das entrevistas, de um lado o governo, executivo e legislativo, se mostra completamente aberto às demandas dos cidadãos, principalmente por meio dos mecanismos de acesso à informação disponibilizados e dos canais de ouvidoria, ao passo que, parte da sociedade civil organizada entende que esse nível de abertura está muito aquém do que deveria ser. Seja porque para o governo há apenas a preocupação de disponibilizar a informação e atender as determinações legais, ou seja porque a maioria dos destinatários desses dados não sabem da sua existência e utilidade.

Apesar desses pontos e contrapontos, ambos concordam com a seguinte questão: faltam incentivos por parte do governo da mesma forma que falta interesse dos cidadãos em conhecer e fazer uso das informações que são disponibilizadas, especialmente os que não fazem parte de organizações da sociedade civil. Difícil, entretanto, é apontar se não há incentivos porque o governo não vê interesse dos cidadãos em acessar ou demandar uma disponibilização de maior qualidade, ou se não há interesse dos cidadãos porque não há nenhuma ação do governo para despertar essa curiosidade.

A propósito, segundo Evans e Campos (2013), não é possível comprovar que o foco orientado por dados aumente significativamente a compreensão dos cidadãos sobre as complexidades dos problemas políticos, ou sua participação em deliberações políticas relevantes. Na opinião das autoras, se o principal objetivo dos mecanismos de acesso à informação é envolver os cidadãos, então as iniciativas atuais devem ser reavaliadas e novas abordagens devem ser exploradas, indo além da entrega de dados (EVANS; CAMPOS, 2013). Entretanto, embora o governo utilize ferramentas tecnológicas, ele não conseguiu aproveitá-las para gerenciar e engajar a participação dos cidadãos (TAPSCOTT; WILLIAMS; HERMAN, 2008; DAWES, 2009; BERTOT *et al.*, 2010; DAWES; HELBIG, 2010).

Conforme Evans e Campos (2013), as agências executivas desenvolveram uma compreensão limitada das necessidades dos usuários, de modo que o acesso dos cidadãos à informação permanece em grande parte um desafio. Por esta razão, os gestores públicos devem repensar as práticas atuais e considerar maneiras de transformar os esforços dominados por dados em meios que ofereçam informações e análises que construam um

contexto de como e por que os dados são relevantes. Ainda existe uma tensão entre fornecer conjuntos de dados abrangentes e atender às necessidades dos cidadãos que não têm conhecimento prévio, o que sugere que os gestores públicos devem considerar o conhecimento dos usuários e preparar os dados de acordo com este (DAWES; PARDO; CRESSWELL, 2004; DAWES, 2010).

5 PERCEPÇÕES SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO E A CORRUPÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: OS DOIS LADOS DA MESMA MOEDA

Identificado como os poderes executivos e legislativos dos municípios analisados estruturam a gestão de suas informações, bem como a atuação e as ações das organizações da sociedade civil que atuam no exercício do controle social, buscou-se compreender, ainda, a percepção dos servidores públicos e dos integrantes da sociedade civil organizada sobre o acesso à informação. Além disso, considerando que a literatura aponta que governos menos corruptos tendem a ser mais transparentes (BASTIDA; BENITO, 2007; KIM; LEE, 2008), buscou-se, também, captar a compreensão dos entrevistados sobre a corrupção no nível municipal.

Neste capítulo, portanto, analisou-se a percepção dos servidores públicos e dos integrantes das organizações da sociedade civil sobre a necessidade de divulgação das informações, o conceito de políticas de acesso à informação, a publicidade, compreensibilidade e confiabilidade das informações, a continuidade da política, o interesse dos cidadãos em acessar as informações disponibilizadas, o papel dos poderes públicos e da sociedade, o conhecimento, pelos cidadãos, sobre o funcionamento da gestão pública e as formas dos municípios se aproximarem dos cidadãos. Com relação à corrupção buscou-se compreender a percepção dos entrevistados no que diz respeito à corrupção no Brasil e no município, aos sistemas de controle, suas causas e combate e a sua relação com o acesso à informação.

5.1 O acesso à informação sob a ótica dos servidores públicos municipais e da sociedade civil organizada

Com base no diagnóstico do ambiente em que os municípios pesquisados estão inseridos, 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 garantir aquilo, porque a regra agora é a transparência”.

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”.

Além disso, o entrevistado E16, do OSBH, destacou a questão da suficiência das informações que são disponibilizadas. Na sua percepção, há “acesso a muita coisa, agora aquilo que realmente coloca as pessoas na ilegalidade ou na ilegitimidade não vão ser mostradas de forma nenhuma” (E16). Para o entrevistado, quando essas coisas vêm a público, já existem mecanismos construídos para proteger essas pessoas, por esta razão, acredita que a eficácia do acesso pode ser muito menor devido a esses paradoxos (E16).

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.* (2004), entretanto, além da disponibilização, as informações devem ser compreensíveis e úteis aos cidadãos, como mencionado por E3, E19, E8, E7 e E23.

No Quadro 12, deste modo, explicita-se que os entendimentos dos entrevistados são diversos, tanto entre os servidores públicos, quanto entre a sociedade civil organizada.

Quadro 12. 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 tanto a transparência ativa quanto 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 pela autora 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.* (2004), buscou-se analisar, também, qual a percepção dos entrevistados com relação a publicidade e compreensibilidade das informações. Quanto à utilidade, este tema já foi discutido no capítulo anterior, quando foi abordado se e como as entidades da sociedade civil fazem uso das informações disponibilizadas para a realização de suas atividades. 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). Na sua visão, “a página do setor público é muito mais prestação de serviço do que publicidade, então falta isso, (...) essa interatividade de quem tá pesquisando com a página” (E7).

Segundo Raupp, Abreu e Abreu (2015), quanto maior a população e a cidade a tendência é que a população utilize mais os portais eletrônicos para se comunicar com o poder público, daí a necessidade de portais mais interativos, que auxiliem os cidadãos a resolverem as eventuais dúvidas ou problemas sem precisarem se deslocar.

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 ao longo do tempo.

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 (2011a). 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, 2011a). 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, 2011a).

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 de 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 linguajar 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 9.

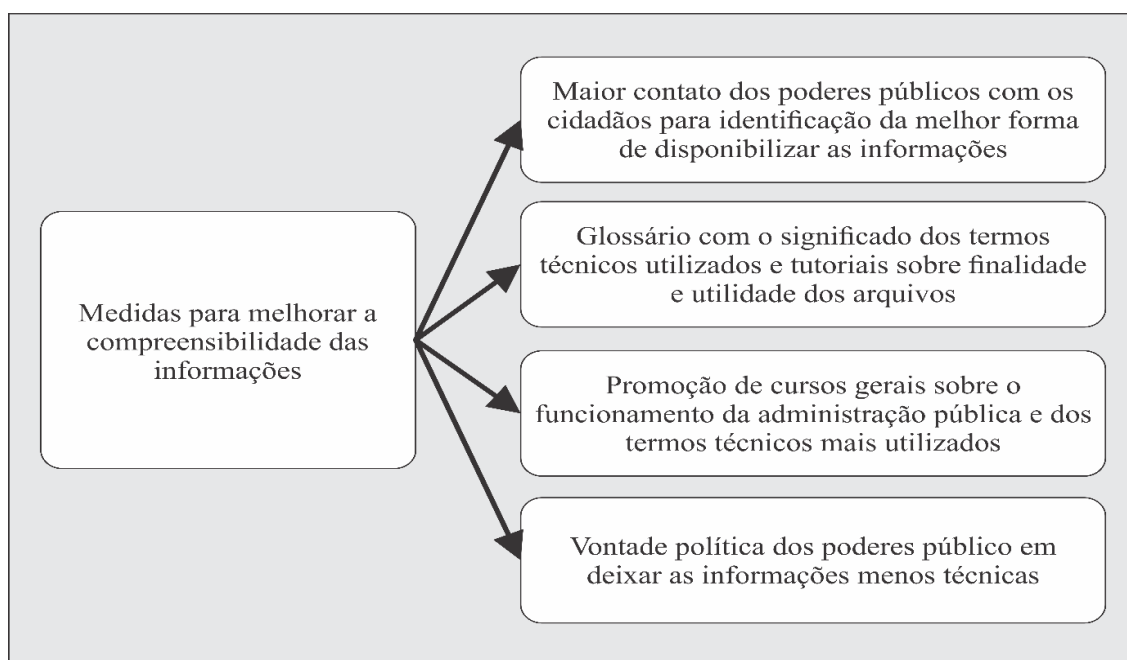


Figura 9. Sugestões para os poderes públicos melhorarem a compreensibilidade de suas informações

Fonte: Elaborado pela autora 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.

Além dessas questões, um ponto mencionado por E16, do OSBH, é a necessidade de se ampliar a confiança nas instituições. Na sua visão “as instituições precisam se mostrar mais capazes de ganhar a confiança do cidadão, porque não há condição de cidadão nenhum ficar controlando todas as instituições” (E16). Nesse contexto, vale destacar que uma das formas encontradas pela sociedade civil, até mesmo pela grande quantidade de informações que são disponibilizadas pela administração, é focar em áreas que são de maior interesse daquele grupo, como ocorre, por exemplo, como o Movimento Nossa BH, que tem acompanhado mais especificamente as políticas de mobilidade urbana desenvolvidas pelo município.

A propósito, também foi questionado aos entrevistados da sociedade civil se eles consideram as informações disponibilizadas pelos entes governamentais confiáveis. Quanto ao ponto, as percepções foram diversas. No entendimento de todos os entrevistados do Movimento Nossa BH as informações prestadas pelos poderes públicos municipais são confiáveis. Para E11, o que o município disponibiliza está de acordo com a realidade vivenciada. Do mesmo modo, segundo E17, do OSBH, a boa-fé deve prevalecer, a não ser que haja indícios e provas de que as informações foram forjadas. Aliás, na sua visão (E17), devido ao fato das informações orçamentárias serem muito genéricas pode ocorrer delas estarem incompletas ou insuficientes, e não falsas. E14 e E15, também do OSBH, por outro lado, acreditam que as informações não são completamente confiáveis porque nenhum gestor divulgaria questões que podem ser ruins à sua imagem e, também, não tem como o cidadão conferir detalhadamente se tudo que está sendo disponibilizado realmente corresponde à realidade do município.

No mesmo sentido, para E16, do OSBH, algumas informações são confiáveis, como ocorre com os dados da execução financeira, outras, porém, não são tanto, pois, na sua visão, “não há um compromisso com a lealdade, de dizer realmente o que é”. De acordo com E21, do Comitê de Cidadania, as informações fornecidas pelos poderes públicos de Juiz de Fora também são confiáveis, embora E22 e E23 acreditem que há restrições. Segundo E21, quando elas são falseadas, isso é muito bem feito, sendo difícil de detectar. E23, destaca, ainda, que considerando o atual cenário vivenciado pelo Brasil, no qual a corrupção no setor público está muito em voga, “essa credibilidade vai demorar anos para ser resgatada”.

Além da publicidade, compreensibilidade e utilidade das informações, a literatura também aponta que a implementação de mecanismos que visam dar maior transparência à administração pública depende de decisões políticas internas e/ou de fatores externos bem como do comprometimento dos governantes (SANTOS; BERNARDES; ROVER,

2012; MICHENER; BERSCH, 2013). Nesse contexto, foi questionado aos entrevistados, se na percepção deles, quando ocorrem mudanças no governo ou de pessoas chave dentro da gestão municipal também há algum tipo de alteração na forma como o município passa a interagir com o cidadão.

Com exceção de E19 e E20, ambos do legislativo de Juiz de Fora, todos os entrevistados da área pública afirmaram que percebem mudanças quando há alteração de governo e de pessoas chave. Segundo E4, do executivo de Belo Horizonte, na sua visão, “a mudança de governo ela é muito impactante para o município e a tendência é que isso diminua e que não haja em retrocesso”. E18, do executivo de Juiz de Fora, do mesmo modo, ponderou que percebe que há “governos mais abertos para a participação popular (...), mas isso aí depende muito também da cabeça e da cultura do governante e de onde ele vem, da vida e da formação dele”.

Já E2, também do executivo de Belo Horizonte, entretanto, ressalta que alguns pontos, independente do governo, não tem como ser mudados, como por exemplo, o canal da ouvidoria, a transparência e a Lei de Acesso à Informação. Os entrevistados E19 e E20, ambos pertencentes ao legislativo de Juiz de Fora, já acreditam que a mudança no governo não influencia na interação com o cidadão. Conforme E19, geralmente são criados aprimoramentos para os projetos já existentes, havendo, ainda, orientação dos técnicos para que aja continuidade das ações, atividades e programas.

Para os integrantes da sociedade civil, assim como para a maioria dos servidores públicos entrevistados, mudanças nos governos, conseqüentemente, impactam na forma como a gestão passa a interagir com os cidadãos e geralmente há promessas de mudanças favoráveis, sendo que na realidade poucas são cumpridas. Segundo E11 “o Nossa BH presenciou uma efetiva mudança de gestão, (...), e algumas áreas da prefeitura ficaram abertíssimas, depende muito da figura que ocupa ali o cargo de secretário”, fato também relatado por E12 e E13. Para E15, do OSBH, “muda o governo, muda o discurso, falando que vai ser diferente, mas na hora que entra vira a mesma coisa”, como também mencionou E14. Para exemplificar como isso ocorre no Município de Belo Horizonte, os entrevistados E15, E14 e E7 destacaram a questão do orçamento participativo na cidade, que acabou se perdendo durante as sucessivas trocas do chefe do poder executivo.

Segundo E7, pertencente ao legislativo, a cidade de Belo Horizonte foi pioneira na implementação do orçamento participativo, cujo principal objetivo era discutir de maneira regionalizada o orçamento público dando prioridade ao que cidadãos daquele local consideravam mais essencial dentro dos valores disponíveis. Somente após essas discussões em todas as regionais do município é que ele era enviado para o legislativo.

Em linhas gerais, o orçamento participativo, portanto, consistia em um processo que envolvia a participação popular na definição que orientava a distribuição de investimentos em obras públicas para a cidade. Ocorre, porém, que com a entrada de novos governantes a cada quatro anos o orçamento participativo deixou de existir há algum tempo, pois não há nenhuma determinação legal no município que obrigue a sua realização, cabendo tal iniciativa ao chefe do executivo.

Em Juiz de Fora, E23, do Comitê de Cidadania, relatou que “cada governo tem o seu caráter próprio de atuação. Há mudanças sim, mas na essência as administrações são muito repetitivas, são os mesmos vícios e pouca abertura à participação popular”. Conforme E21, com a mudança de governo, não é dada continuidade ou recomeça determinadas políticas que eram boas e que são alteradas. Quanto ao ponto, vale destacar o relato de E17, integrante do OSBH, com relação a reestruturação dos portais eletrônicos quando há mudanças de governo. Nas suas palavras:

Do ponto de vista do gestor público, ele está dando a cara da gestão dele, quando ele reformula o site. Mas para o cidadão é um desastre, porque a gente custa a aprender os caminhos para chegar na informação, e aí de 4 em 4 anos o gestor muda e ele muda os caminhos todos, e isso é um desastre, essa questão de manter o layout, de manter os caminhos, é uma questão fundamental, primordial, na questão da transparência e do controle social, porque isso dificulta muito. Dificulta para nós que somos jovens e somos inteirados na questão de tecnologia, e as vezes para uma pessoa mais idosa, que não tem tanta facilidade, de repente para ela isso vai ser o fator determinante para ela parar de acompanhar (E17).

Considerando os depoimentos dos servidores públicos do município de Belo Horizonte, verifica-se que as reestruturações dos portais eletrônicos com as mudanças de governo realmente acontecem. Conforme relatado por E1, E3 e E4, ambos servidores públicos, o portal institucional do executivo vem passando por alterações sob a justificativa de torná-lo mais interativo e as informações mais claras, de modo a facilitar o acesso pelos cidadãos. Em nenhuma das falas dos entrevistados, todavia, foi mencionada a manutenção dos caminhos para pesquisa já existentes nos portais, dando seguimento ao que já estava implementado. Dessa forma, observou-se que o gestor e os seus servidores influenciam diretamente na forma como a política de acesso à informação é moldada, bem como na sua continuidade.

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. Do mesmo modo, para E17, do OSBH, há pessoas com interesse, contudo, é difícil realizar esse acompanhamento, “então acaba que nesse processo, essa intenção, esse desejo, eles se perdem”.

De igual maneira E15, também do OSBH, acredita que o cidadão não pensa muito nessa questão ou pelo menos não conhece o caminho e a importância disso, não sabendo, inclusive, em que local recorrer para buscar informação. Conforme Anjos e Ezequiel (2011), o cidadão atrás da tela encontra-se em uma posição passiva, sem saber o bastante para intervir no processo ou sem vontade de fazê-lo. Assim, ao assumir um papel que pode ser análogo ao do consumidor, transforma-se a cidadania na busca pela maximização de interesses próprios e privados, o que pode diminuir a participação política e a força da organização coletiva, bastando que seu interesse imediato seja atendido para que não ocorra insatisfação com os poderes públicos.

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.

Além disso, E16 mencionou a ausência de determinadas informações no portal do executivo em algumas ocasiões que tentou consultar. Na sua visão, os dados que não foram encontrados deveriam estar disponibilizados espontaneamente, no entanto, “se cria um monte de justificativas para não ter, então as justificativas sempre são construídas burocraticamente, isso é outra característica da administração pública, ela regulariza suas lacunas” (E16).

Quanto 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.

Discutida a percepção dos entrevistados sobre o acesso à informação, considerando que a literatura o relaciona como um aspecto que contribui para o exercício do controle social, foi questionado aos entrevistados se eles acreditam que os cidadãos do município têm a devida compreensão do funcionamento da máquina pública para exercerem o controle social. Na percepção deles, quase ninguém consegue compreender o funcionamento da gestão pública e ainda há muito o que aprender. Nas palavras de E11, integrante do Movimento Nossa BH:

A gente não é ensinado para isso, se você é ensinado para fazer conta de matemática, se você é educado para escrever português formal, você vai fazer. Se você for educado para entender os instrumentos da política pública, os seus direitos e deveres, a cidadania, você vai fazer, mas acho que no Brasil a gente não faz isso com as pessoas. (...). Existe um sistema político no Brasil que afastou as pessoas da coisa pública, inclusive dos espaços públicos (E11).

Por outro lado, E12, também do Movimento Nossa BH, ressalta o conhecimento que as pessoas possuem sobre o local para realizar reclamações e demandas, mas desconhecem os papéis do legislativo e do executivo no município. Para E17, do OSBH, a complexidade na qual a administração pública está envolta dificulta o acompanhamento da gestão pública pelo cidadão, por isso, na sua visão, o cidadão deve focar nas áreas que mais lhe interessam. O entrevistado E23, do Comitê de Cidadania, também destaca que a falta de disponibilização pelos poderes públicos e de busca de informações pelos cidadãos contribui para que haja esse desconhecimento.

Ademais, E18, do executivo de Juiz de Fora, ressalta que, além do desinteresse, “por falta mesmo de acesso à tecnologia, as pessoas de poder aquisitivo menor não tem acesso à internet para poder saber das coisas da prefeitura e acessar o site”. Diferentemente dos demais entrevistados, que destacaram a falta de interesse dos cidadãos em conhecer a administração pública, tanto E1, do executivo de Belo Horizonte, quanto E11, do Movimento Nossa BH, inseriram na discussão a necessidade dos poderes públicos despertarem esse sentimento, principalmente a partir da educação e da capacitação dos cidadãos, bem como encontrar formas de estabelecer uma relação mais

clara que consiga filtrar as demandas dos cidadãos. Entretanto, na percepção dos referidos entrevistados, tais medidas não conseguem resolver os problemas de uma vez por todas. Como retratado por E1, o Brasil é marcado pela desigualdade social e por diferentes contextos municipais, deste modo, acreditar que em um futuro próximo será possível que todos os cidadãos entendam um mínimo sobre a administração pública, seria ingenuidade.

Por fim, a pesquisa também captou dos entrevistados o que eles acreditavam que poderia ser feito de diferente do que vem sendo realizado para que o município pudesse se aproximar mais dos cidadãos. As ações necessárias apontadas pelos entrevistados encontram-se delimitadas na Figura 10.

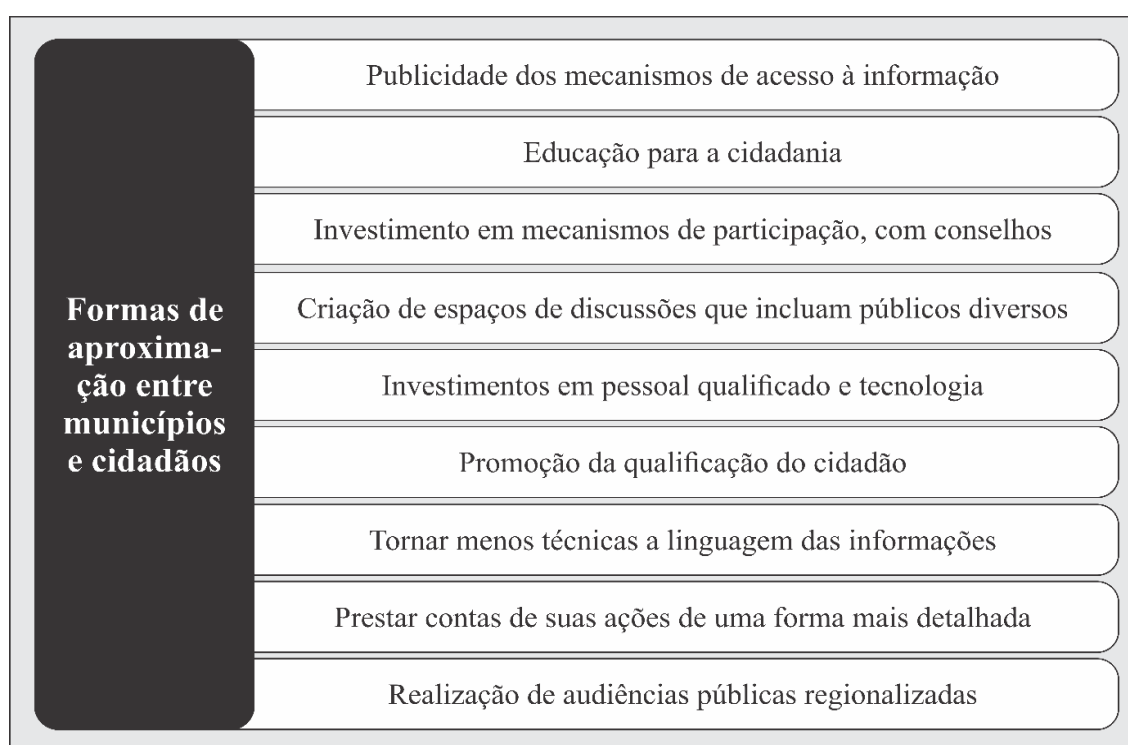


Figura 10. Formas de aproximação entre municípios e cidadãos

Fonte: Elaborado pela autora conforme resultados da pesquisa.

As principais ações apontadas pelos entrevistados como maneiras do município se tornar mais próximo dos cidadãos envolvem, assim, desde medidas relacionadas à publicidade, compreensibilidade e detalhamento das informações públicas, até a promoção de mecanismos de participação, como conselhos e realização de audiências públicas, capacitação e qualificação dos cidadãos e dos próprios servidores públicos, investimentos em tecnologia e educação para a cidadania. Entretanto, para além do dever que os poderes públicos têm de contribuir para o controle social, seja criando políticas ou estabelecendo mecanismos de interlocução com a sociedade, cabe discutir, nesse

contexto, a importância dos cidadãos também mostrarem-se mais ativos e interessados em participar e conhecer a administração pública.

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. No caso em estudo, acredita-se que a minoria organizada refere-se tanto à classe política que ocupa os cargos políticos nos municípios, quanto aos cidadãos que integram a sociedade civil.

Parte-se do pressuposto que um movimento social surge em decorrência de objetivos convergentes de uma maioria, entretanto, com o passar do tempo, pode haver uma tendência à oligarquização, no sentido de que apenas uma minoria interessada passa a lutar para que seus interesses também sejam priorizados pela administração pública. Segundo Jerez-Mir (1982), entretanto, cada grupo é influente em suas respectivas áreas de atuação, sendo frágeis em outras, por isso é mais comum vetarem o que não é desejado do que imporem os seus anseios. Diante disso, fica a dúvida sobre até que ponto a sociedade civil organizada que se fecha e que não busca estabelecer um contato com aqueles cidadãos que não estão engajados atua em função dos interesses da maioria ou de uma minoria.

Nas falas dos entrevistados, a propósito, percebe-se que a responsabilidade por um acesso à informação que não é efetivo e que ainda precisa ser aprimorado, em grande parte dos depoimentos foi atribuída ao poder público. Mas e os integrantes da sociedade civil organizada, o que têm feito para melhorar essa situação? Além da utilização dos mecanismos disponíveis, como os cidadãos, de modo individual ou coletivo, podem contribuir para o estabelecimento de uma relação mais aberta com o governo? Nesse ponto, as entidades que atuam no exercício do controle social esbarram na dificuldade de

conseguir uma mobilização maior, por meio do engajamento de novas pessoas. Daí a necessidade de disseminação de informações não só pelos poderes públicos, mas também por meio dos movimentos que conseguem acesso a dados que os cidadãos normalmente não têm interesse em buscar ou mesmo não sabem de sua existência.

5.2 Compreendendo a corrupção sob diferentes perspectivas

Considerando que a literatura afirma que a transparência e, via de consequência, o acesso à informação, contribuem para que os cidadãos acompanhem a administração pública, colocando obstáculos à corrupção na gestão pública (PEISAKHIN; PINTO, 2010; MICHENER, 2011; FIGUEIREDO, 2016), ao final das entrevistas os entrevistados foram questionados a respeito de determinados assuntos relacionados à corrupção. Conforme Avritzer e Filgueiras (2011, p. 7), em termos de opinião pública, “a corrupção tornou-se um dos principais problemas para a gestão pública e para a democracia”. Em janeiro de 2016, aliás, uma pesquisa da Confederação Nacional da Indústria evidenciou que a corrupção é a maior preocupação de seis em cada dez brasileiros (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2016), sendo ressaltada pela primeira vez como o principal problema do país, antes mesmo das drogas e da violência.

O primeiro questionamento realizado aos entrevistados, nesse contexto, buscou compreender qual a percepção deles 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.

Assim como E1, E2 também mencionou as operações policiais, como o Mensalão e a Lava-Jato, e as prisões decorrentes delas, como sinais de que o combate à corrupção tem avançado no país, existindo, ainda, um processo de aprimoramento de longo prazo. 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. De igual modo, E5, do executivo de Belo Horizonte, também entende que o combate à corrupção é um processo em que se precisa avançar e as punições e as normas recentes, como é o caso da Lei Anticorrupção, servem de estímulo para que a cultura mude e a corrupção diminua.

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 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. No trabalho de Barbosa (1992), aliás, a tolerância à corrupção é apontada como uma das características do caráter português e este como uma das fontes geradora da mentalidade do famoso jeitinho brasileiro. O subproduto dessa característica, apontado pelo autor, é uma baixa expectativa do serviço público honesto, o qual, segundo ele, pode ser encontrado na própria imagem dos políticos brasileiros.

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.

Vale destacar, a propósito, que a percepção dominante no Brasil sobre corrupção é a de que este fenômeno assumiu um caráter sistêmico no país. Esse entendimento, pode ser consequência da exposição, praticamente diária, de escândalos envolvendo tanto os poderes do Estado como as organizações privadas, e em todas as esferas de governo. Conforme estudo realizado por Filgueiras (2009), no Brasil, a corrupção é tolerada, porque existe uma contradição entre normas morais e a prática social, ou seja, a disposição prática do brasileiro a entrar em esquemas de corrupção contrasta com sua configuração moral. A referida pesquisa revelou, ainda, que os entrevistados reprovam práticas do tipo um político receber dinheiro para favorecer uma empresa em uma licitação, ou um empresário financiar campanhas esperando receber algo em troca, mas toleram um pouco de corrupção se, por exemplo, é para proteger a família, de modo que, embora possua noção dos valores públicos, a necessidade os corrompem.

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. Para o entrevistado “isso é uma coisa que está agarrada na política do Brasil e infelizmente nós não conseguimos mudar isso” (E23).

Segundo Olivieri *et al.* (2018), contudo, os problemas na administração municipal nacional são em maior parte decorrentes da fragilidade da gestão e não de corrupção. Esta existe, é um problema que deve ser enfrentado por meio de instrumentos específicos, mas não deve suplantiar a preocupação com a melhoria da gestão. Além disso, segundo Veloso *et al.* (2011), reduzir corrupção não gera automaticamente mais qualidade dos serviços, pode acarretar economia e maior disponibilidade de recursos. As melhorias na qualidade das políticas não estão associadas apenas ao aumento de recursos, mas também a fatores como qualificação de servidores, organização de sistemas de administração e de produção de serviços, planejamento e avaliação das ações (VELOSO *et al.*, 2011)

Sobre a dificuldade em se identificar a corrupção em nível municipal, E17, do OSBH, menciona o controle realizado pela CGU, que fiscaliza a aplicação de verbas federais pelos municípios, sendo muitas vezes a responsável pela identificação dos desvios. Na visão do entrevistado “a corrupção depende muito dos órgãos de controle, porque o cidadão por si só dificilmente consegue (...) acompanhar de perto, e não é muito aberto para esse tipo de trabalho”. Com relação mais especificamente ao executivo do município de Belo Horizonte, E2 e E5, relataram que a Controladoria-Geral vem trabalhando com a prevenção, criando o programa de integridade que visa desenvolver a cultura de ética e de moral e instituir controles internos nos processos de trabalho. Na questão do combate, existem investigações e também apuração de denúncias que chegam por meio da ouvidoria, como informado por E2.

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. Além de todas essas questões, também foi destacado por E2 a importância das instituições de controle, como o Ministério Público, a Polícia Federal e Poder Judiciário, e a necessidade de que seja mantida a separação entre os poderes e de que isso se torne efetivo, evitando excessos dos órgãos de controle.

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 nessa 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.

De modo diverso, E16, integrante do OSBH, pensa que os sistemas de controle “não funcionam quando a corrupção é sistêmica. Esses tipos de mecanismos eles só funcionam quando a corrupção é a exceção. Quando a corrupção é sistêmica, esses próprios mecanismos é que são corrompidos”. Nesse contexto, para o entrevistado, uma forma de se avançar é ampliar a força da coletividade até o ponto que se alcance um certo consenso e interesse de todos em uma mudança (E16). O entrevistado E22, do Comitê de Cidadania, também acredita que é necessário ter maior fiscalização e denúncias contra as práticas corruptas, mais participação social, diminuição da impunidade sobre os atos corruptos e acompanhamento, pelos eleitores, dos representantes que elegeram.

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. A corrupção, antes de ser um problema moral, decorre das falhas nos instrumentos de controle.

Nesta perspectiva, os entrevistados também foram indagados se, na percepção deles, existiria no Brasil, de forma geral, uma tendência de minimizar e legitimar pequenos atos de corrupção realizados no cotidiano. Todos os entrevistados acreditam que nós brasileiros geralmente encontramos alternativas para burlar as regras, seja de

convivência ou normativas, em favor dos interesses. Segundo E1, do executivo de Belo Horizonte, “não há Estado íntegro se a sociedade não for íntegra”, deste modo, estas pequenas questões do dia-a-dia podem acabar se tornando uma porta aberta para uma situação de corrupção sistêmica.

No mesmo sentido, conforme E22, integrante do Comitê de Cidadania, os cidadãos que praticam pequenos atos de corrupção utilizam a justificativa que isso começa com os governantes, e que a mudança deve partir deles. Entretanto, quem é eleito vem da sociedade civil, então a corrupção, na sua visão, começa na sociedade a partir de pequenos desvios. Para E11, do Movimento Nossa BH, o sistema que contribui para que a corrupção ocorra nos ambientes públicos precisa ser rompido. Tal rompimento, na sua opinião, começa com o trabalho ou a luta por novas bases democráticas ou novas instituições que não sejam tão suscetíveis a corrupção e que, junto a isso, seja promovida “uma educação cidadã que mostre a importância de dialogar sobre as coisas públicas, de que a política ela é a nossa vida, ou a nossa vida é política”.

Por outro lado, E15, pertencente ao OSBH, enxerga que hoje em dia as pessoas “estão mais conscientes, porque tudo é mais fácil de ser delatado, então todo mundo tem mais receio”. No seu entendimento, o que era rotina está deixando de ser, porque tem mais gente cobrando e com acesso à informação, por esta razão, “o que era jeitinho de aceitar e tentar levar vantagem está mudando na sociedade” (E15), o que, por conseguinte, também pode gerar efeitos no contexto público.

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 11.



Figura 11. Fatores que contribuem para a ocorrência da corrupção e que favorecem o seu combate

Fonte: Elaborado pela autora 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 a gente 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”.

Os fatores apontados pelos entrevistados também são elencados pela literatura, juntamente com outros. Conforme Tanzi (1998), as atividades do Estado e especialmente o seu poder monopolista e discricionário são uma das causas da corrupção. O autor discorre sobre alguns aspectos das atividades governamentais que proporcionam um campo extensivo para a ação da corrupção, dentre eles, as regulações e autorizações, a cobrança de taxas, as decisões de gastos, previsão de bens e serviços abaixo dos preços de mercado e o financiamento de partidos.

Além disso, Tanzi (1998) expõe, ainda, algumas causas indiretas da corrupção, tais como a qualidade da burocracia, o nível salarial no setor público, as penalidades aplicadas, o controle institucional de órgãos de auditoria e a transparência das regras, leis e processos. Magnagnano, Luciano e Wiedenhof (2017) apontaram que a impunidade, também mencionada por Taylor e Buranell (2007), e os processos e procedimentos excessivamente burocráticos, são um dos principais motivadores da corrupção.

Filgueiras (2009) ressalta os fatores culturais, que abrangem uma gama ampla de manifestações da cultura nacional, tais como o jeitinho brasileiro e a malandragem. Dentro desses fatores está contemplado o fator ético. Outra categoria de causas da corrupção é o baixo nível de transparência, ou mais especificamente a falta dela. A transparência pode contribuir com a consolidação da democracia, fazendo com que os *stakeholders* tenham acesso à informação, reduzindo assim as assimetrias que criam desigualdades na representação dos seus interesses (BALÁN, 2014).

Já os modelos econômicos que tratam da corrupção destacam-na como um problema de distorção na estrutura de incentivos, que afeta o comportamento dos indivíduos. Dessa forma, a corrupção não teria origem em uma deficiência educacional ou moral de indivíduos ou burocratas. A deficiência seria das instituições, tais como as normas internas de fiscalização, que estimulam o funcionário a adotar um comportamento corrupto (MAURO, 1995).

Quanto às medidas necessárias contra a corrupção Zancanaro (1995) acredita que há somente duas formas para enfrentar o fenômeno: investir fortemente em educação e punir pedagogicamente os infratores. Schilling (1999), por sua vez, diz que, para combater a corrupção é necessário que as pessoas acreditem na mudança. Para a autora, deve-se confiar que os órgãos vão cumprir seu papel no que se refere a investigar, julgar e punir casos de atos corruptos, ou seja, uma postura não apática em aceitar os crimes leva a resultados. O combate à corrupção passou, deste modo, a ser visto como uma busca

por mudanças necessárias na cultura cívica e na estrutura de estímulos e sanções que favoreçam a sua redução.

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. Como entende Matias-Pereira (2005), é papel do Estado estabelecer a moral, combater atos corruptos e coibir práticas ilícitas, porém, a ação do Estado não é suficiente no caso do Brasil, demandando, nesse caso, uma mobilização maior da sociedade civil para impedir que políticos corruptos não sejam eleitos e para exigir medidas e ações efetivas de combate à corrupção.

5.3 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”. Já E21,

do Comitê de Cidadania, completa que “a partir do momento em que se tem o acesso verídico à informação, que essa informação seja confiável, se pode acionar os mecanismos, até o próprio ministério público e outras autoridades, para que as soluções sejam buscadas”. 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. Esse raciocínio retirado dos relatos dos entrevistados encontra-se esquematizado na Figura 12.

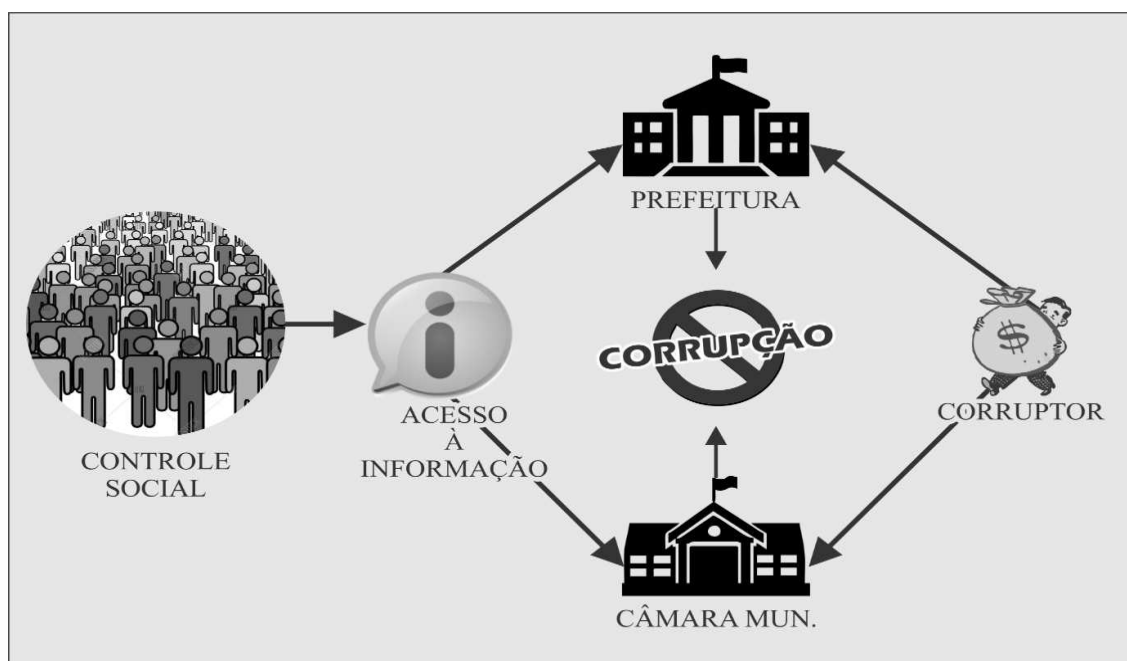


Figura 12. Relações entre acesso à informação e combate à corrupção
Fonte: Elaborado pela autora conforme resultados da pesquisa.

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 realmente 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 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.

A transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre a gestão pública e a sociedade civil. Nesse contexto, a busca da transparência na administração pública 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, como é o caso do Brasil, as medidas convencionais para combatê-la tornam-se insuficientes. Deste modo, 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.

6 CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E SILENCIAMENTOS: O DISCURSO SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

De acordo com Martins (2008), a análise do discurso pode demonstrar a realidade que não foi explicitada no que é lido apenas pela escrita, ou seja, no texto. O texto seria somente um relato da realidade construída propositadamente por determinado sujeito. A análise, a partir do aprofundamento da verificação do funcionamento dos textos e da observação de sua articulação com as formações ideológicas, deste modo, “permite desvendar, no contexto da sociedade, o confronto de forças, as relações de poder e os domínios do saber” (MARTINS, 2008, p. 58). Assim, a interação da linguagem com a exterioridade é importante para a análise do discurso. Falante, ouvinte e contexto histórico-social e ideológico da comunicação também estão incluídos nas condições da produção discursiva.

Nessa perspectiva, uma vez caracterizados os contextos municipais, poderes e entidades abarcadas pelo estudo e analisadas as percepções dos entrevistados sobre a temática pesquisada, para concluir o estudo, analisou-se as convergências, divergências e silenciamentos entre o discurso dos servidores públicos sobre o acesso à informação no setor público e o dos integrantes da sociedade civil organizada, de forma a identificar as ordens do discurso que emergem desse relacionamento e os seus desdobramentos ideológicos.

6.1 As relações entre os diferentes discursos sobre o acesso à informação: encontros e desencontros

O discurso é constituído por palavras em movimento que não apenas descrevem as coisas como elas são, mas as constroem atribuindo significado a práticas e experiências específicas (PHILLIPS; LAURENCE; HARDY, 2004). Além da busca pela compreensão dos significados e sentidos do texto, a análise crítica do discurso tem como escopo relacionar dialeticamente linguagem e realidade social (FAIRCLOUGH, 2016; SILVA; GONÇALVES, 2017). Nesse sentido, torna-se igualmente relevante conhecer o contexto em que os discursos são produzidos, distribuídos e consumidos, para que se compreenda, com profundidade, como esses textos constroem significados.

Não são raras as situações em que discursos são produzidos e distribuídos estrategicamente como meio de conformar a realidade social em favor de quem os produz, legitimando ações que fortaleçam grupos hegemônicos (BARROS, 2014). Deste modo, o foco desta seção foi a análise da interdiscursividade por meio das convergências,

divergências e dos silenciamentos presentes no discurso dos entrevistados acerca do acesso à informação.

Antes, contudo, de analisar a interdiscursividade, a fim de compreender melhor o que está por trás das falas dos entrevistados, vale destacar o contexto político dos municípios analisados quando foram realizadas as entrevistas, que correspondeu ao período de 04 de julho a 27 de setembro de 2018, bem como algumas impressões sobre os posicionamentos dos entrevistados.

6.1.1 De onde os entrevistados falam? Breves considerações sobre o contexto no qual os discursos foram produzidos

Em outubro de 2016 ocorreram eleições municipais para os cargos de chefe do executivo e para a câmara municipal, como início do mandato para 2017. Em Belo Horizonte foi eleito como prefeito o candidato que se destacou por ter não ter uma carreira política e que assumiu o executivo após o prefeito anterior ter permanecido oito anos no poder. Quanto aos cargos que foram entrevistados, uma questão a ser ressaltada é que todos os servidores do executivo abarcados pela pesquisa fazem parte da burocracia de médio e alto escalão, sendo que dos seis entrevistados, cinco foram indicados pelo atual prefeito. Todos os entrevistados, ademais, possuem graduação, principalmente na área do direito e contabilidade, e experiências anteriores no setor público.

Após a transcrição das entrevistas, comparando as falas dos entrevistados, foi possível verificar, aliás, que aqueles pertencentes aos cargos mais altos aparentaram-se sentir mais à vontade para fazer auto crítica ao executivo municipal, reconhecendo as falhas que ainda existem e que precisam ser corrigidas. Por outro lado, aqueles que fazem parte da burocracia de médio escalão e que possuem um nível de subordinação maior, deram mais destaque em suas falas às qualidades do governo e ao fato dele estar seguindo perfeitamente a lei, destacando que haveriam poucas questões a serem melhoradas no que diz respeito ao acesso e disponibilização das informações públicas.

Com relação à Câmara Municipal de Belo Horizonte, três dos entrevistados são servidores de carreira e um ocupa um cargo que é indicação de vereadores de um determinado partido, estando nessa função há mais de vinte anos. Quanto à forma de se posicionarem nas entrevistas, os servidores efetivos se colocaram de uma maneira mais técnica e direta, sem adentrar em possíveis questões que a câmara precisa melhorar. Já o entrevistado que ocupa o cargo proveniente de indicação e que está vinculado a um partido político que possui um maior envolvimento com movimentos e causas sociais, demonstrou um posicionamento mais crítico no que diz respeito ao relacionamento da

câmara com os cidadãos e a forma que a sociedade civil do município vem se organizando.

Quanto ao município de Juiz de Fora, nas eleições de 2016 o prefeito municipal da época foi reeleito para o mandato de 2017 a 2020. No que se refere às entrevistas, no executivo municipal da referida cidade foi entrevistado apenas um cargo, ocupado por um servidor efetivo que foi nomeado para tal função. O contato com o executivo de Juiz de Fora não foi tão acessível quanto o de Belo Horizonte, por isso, em virtude de alguns impedimentos e tendo em conta que o cargo entrevistado possuía as informações necessárias para a consecução da pesquisa, o estudo prosseguiu com o posicionamento de um único servidor, que colocou-se tanto no sentido de reconhecer as falhas do executivo e frisar as suas qualidades, em determinadas passagens, quanto no de criticar a baixa atuação dos cidadãos.

Na Câmara de Juiz de Fora o contato para a realização da pesquisa foi mais fácil e abarcou dois entrevistados, sendo que um deles ocupa um cargo de livre nomeação e o outro, apesar de ser servidor efetivo, estava, no momento da entrevista, em um cargo comissionado. O posicionamento de ambos os entrevistados foi no sentido de exaltar o alto nível de abertura da câmara aos cidadãos, a excelência dos serviços prestados e o cumprimento das determinações legais.

Deste modo, para além dos relatos dos entrevistados, deve-se considerar a posição que eles ocupam quando trouxeram o seu posicionamento durante as entrevistas. Isso porque, pode ser cômodo construir críticas sobre determinados assuntos, quando se analisa a situação a partir de um local privilegiado, no qual não é conveniente reconhecer falhas, sendo mais apropriado atribuí-las a outras pessoas. Neste caso, conferir ao cidadão o fato do município possuir, na visão deles, um controle social incipiente, pode se tornar contraditório quando os cidadãos afirmam que o executivo municipal não oferece subsídios para que a sociedade possa estabelecer um diálogo mais claro com o município.

Em virtude disso, as falas dos entrevistados, principalmente quando exaltam a excelência do governo que integram, devem ser ponderadas no sentido de que quem está falando tem interesse em passar uma boa imagem do cargo que ocupa, da função que exerce e do governo que faz parte. O mesmo ocorre com os entrevistados que integram a sociedade civil organizada. Por exercerem atividades de acompanhamento dos poderes públicos e, principalmente, por considerarem que os governos ainda não facilitam, como deveriam, o estabelecimento de uma aproximação com os cidadãos, os entrevistados desse seguimento possuem um posicionamento crítico ao executivo e legislativo de seus municípios.

Apesar das organizações abarcadas pela pesquisa se caracterizarem como apartidárias, a forma como os entrevistados se posicionaram e alguns termos que eles empregaram ao longo das entrevistas, demonstraram o quanto o ideal político, partidário e ideológico que eles carregam influenciam na forma como pensam, nas críticas que fazem e nas possibilidades de melhora que visualizam. Especialmente no Movimento Nossa BH e no OSBH foi possível visualizar nas falas dos entrevistados um posicionamento contrário a partidos que se mostram autoritários ao mesmo tempo que se mostram favoráveis à construção conjunta das políticas públicas pelo governo e pela sociedade.

Feita essa caracterização sobre o “lugar” onde os entrevistados falam, não se pode negar que o discurso de cada um deles carrega uma bagagem ideológica e política relacionada à posição que ocupam no governo e na sociedade. Apesar dos servidores públicos criticarem os cidadãos pela sua inércia em acompanhar a gestão pública e, por outro lado, a sociedade civil organizada criticar o governo pela sua falta de disposição em estabelecer um diálogo mais aberto, ambos, cada uma da sua maneira, reconhecem as suas falhas e a necessidade de melhorar. É nesse contexto que analisou-se as convergências, divergências e os silenciamentos presentes nos discursos.

6.1.2 Convergências

Conforme mencionado anteriormente os entrevistados foram indagados sobre o que eles consideram uma política de acesso à informação, quais seriam os seus objetivos e se ela estaria presente nos municípios. Apesar da maioria afirmar que tal política existe, considerando a construção dos relatos como um todo, uma **primeira convergência** identificada nos discursos dos servidores públicos e da sociedade civil organizada, ainda que tenha sido detectada de forma indireta, foi a ideia de que **a concepção do que é uma política de acesso à informação ainda é algo em construção.**

Com exceção do entrevistado E11, integrante do Movimento Nossa BH, embora os demais tenham afirmado que os poderes públicos analisados possuem políticas voltadas para o acesso à informação, a falta de participação dos cidadãos nos processos de elaboração das mesmas, o dissenso dos entrevistados quanto à sua amplitude e objetivos e a falta de incentivos dos governos à utilização dessas ferramentas pelos cidadãos revelaram que ainda há muito o que se avançar para a concretização das ações implementadas pelos municípios em uma verdadeira política pública. Isso significa que, embora haja mecanismos e estratégias para disponibilizar os dados públicos, não há uma

política propriamente dita de acesso à informação, mas sim inúmeras iniciativas legais e tecnológicas que buscam regulamentar esse assunto.

Políticas de acesso à informação também englobam normas. Ainda que não possam ser resumidas apenas ao seu aspecto legal, visam engendrar uma reação em cadeia tendo como objetivo alterar o comportamento dos indivíduos e das organizações, a fim de melhor servir ao interesse público (FUNG *et al.*, 2007,). Em geral, tentam reparar a assimetria informacional. Entretanto, segundo Souza (2006, p. 2-3), “política não é sinônimo apenas de leis e pública não pode ser traduzida somente por governo (...) mas sim uma construção coletiva que tem como atores não só o governo, mas a sociedade como um todo”. Como afirmado pelos entrevistados, tanto em Belo Horizonte quanto em Juiz de Fora, não houve nenhum tipo de mobilização para que o acesso à informação fosse regulamentado pelos municípios.

Aliás, quando da sua regulamentação, os cidadãos e a sociedade civil organizada sequer participaram desse processo, seja porque não foram informados sobre a sua existência, seja porque não interessaram em se envolver. Os governos municipais apenas seguem o que o governo federal determina no que se refere à disponibilização dos dados, refletindo na elaboração de leis e na criação de ferramentas idênticas às do governo federal. Todavia, simplesmente colocar informações em domínio público não é garantia de que elas serão úteis nem de que, quando o forem, serão manejadas com sabedoria, pois a resposta dos indivíduos e dos grupos sociais à informação muitas vezes estão relacionadas aos seus interesses, desejos, recursos, capacidades cognitivas e contextos em que vivem.

Quando questionados sobre qual o conceito e o objetivo de uma política de acesso à informação os entrevistados mencionaram desde definições mais simples e normativas, no sentido de que a disponibilização dos dados, por si só, constituiria o cerne da política, até a ideia de que as informações também devem ser compreensíveis e úteis, permitindo ao cidadão conhecer melhor e acompanhar a administração pública do seu município. Deste modo, partindo desta última definição, não bastaria os governos colocarem nos meios eletrônicos todas as informações que a lei os obriga a divulgar, se o cidadão não consegue compreendê-las ou se elas não são úteis ao interesse daqueles que as recebem. Parte-se do pressuposto de que os possíveis usuários da informação devem ser considerados prioridade nesse processo, pois de nada vale a disponibilização dos dados, sem o interesse e a apropriação dos mesmos.

O acesso à informação, nesse contexto, pressupõe a publicidade, a compreensibilidade e a utilização dos dados. Assim, somente quando a informação é

adequadamente assimilada produz conhecimento. Não se pode negar que quanto à disponibilização das informações os poderes públicos analisados têm cumprido o seu papel, ao menos em parte. Entretanto, no que se refere ao fomento ao controle social eles têm deixando aos cidadãos a função de chegar até o governo. A informação é fornecida, mas não há ações concretas para fomentar a sua utilização pelos cidadãos e pela sociedade civil organizada.

Vale destacar, entretanto, que segundo Calland e Neuman (2004), durante a fase de implementação de um regime de informação, a participação da sociedade civil precisa ser comprometida. O governo tem a responsabilidade de colocar os sistemas e processos necessários, mas os cidadãos também devem se preparar para usar a lei e monitorar os esforços do governo. Nesse sentido, para fazer cumprir o direito de acesso à informação também é preciso que os cidadãos ou a sociedade civil reconheçam a sua responsabilidade de desenvolver o lado das demandas. Estoques estáticos de informação institucionalizados não geram conhecimento. Assim, para que ocorra a transferência das informações para a realidade de quem as recebe é necessário que exista uma conjuntura de apropriação delas pelo indivíduo.

Como consequência disso, considerando que os governos têm se preocupado mais com a disponibilização dos dados e não como a forma que eles têm sido recebidos pelos cidadãos, a **segunda convergência** diz respeito ao fato de que **a linguagem das informações disponibilizadas pelos poderes públicos ainda é muito técnica e de difícil compreensão**. Nos discursos analisados não só os entrevistados da sociedade civil organizada reconhecem que as informações não são claras e que demandam um conhecimento técnico prévio sobre determinados termos empregados. Os próprios integrantes dos poderes públicos também acreditam que a qualidade das informações que os governos disponibilizam deve ser melhorada, no sentido de torná-las mais compreensíveis.

Para E3, pertencente ao executivo de Belo Horizonte, a maior dificuldade enfrentada pelo executivo não é a quantidade de dados, mas a forma como essas informações são disponibilizadas, principalmente a linguagem, que “não é acessível para um cidadão comum”, a navegabilidade do portal e a precisão dos dados, no sentido de expor informações que sejam úteis e mais próximas aos cidadãos. Em virtude disso, os portais do executivo de Belo Horizonte, conforme relatado por E3, estariam passando uma reestruturação visando facilitar o acesso e a navegabilidade.

Segundo E15, do OSBH, os termos não são de fácil entendimento para as pessoas que não têm conhecimento técnico, por isso o observatório vem trabalhando com a

simplificação da informação. O entrevistado E21, do Comitê de Cidadania, também ressalta que os mecanismos de disponibilização de dados foram criados “de forma a tornar aquela informação difícil de ser acessada pelo trabalhador e pelo cidadão comum e não para um advogado ou contador”.

Uma outra perspectiva é mencionada pelo entrevistado E1, que é servidor do município de Belo Horizonte. Na sua percepção, não é o cidadão que deve compreender cada detalhe da administração pública, é esta que deve saber captar as demandas daquele. Nas palavras do entrevistado:

Se a gente ficar esperando que o cidadão seja um letrado ou um versado em administração pública, a gente vai mitigar demais a riqueza do controle social. Acho que tem que ser o contrário, o cidadão sabe o que o incomoda, ele sabe o que não funciona, sabe qual serviço público não é prestado de forma adequada, (...) na minha avaliação o que precisa é a administração pública entender e filtrar essa demanda, isso que é importante. O mais importante é capacitar para entender as necessidades dos cidadãos. Eu posso fazer campanhas educativas, mas eu nunca vou conseguir em um país como o nosso, com nossas dimensões e com a desigualdade social, com o próprio acesso, eu nunca vou conseguir um grau para falar que o cidadão agora está plenamente capacitado, isso é uma ilusão (E1).

Vale destacar, entretanto, que conforme Platt Neto *et al.* (2004) a compreensibilidade é responsabilidade tanto da administração em buscar simplicidade, mediante uma linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, como dos usuários em construir um conhecimento mínimo necessário, isto é, tentar se familiarizar com os termos empregado. Deve-se levar em conta, também, que alguns tipos de informações, especialmente aquelas de cunho orçamentário e financeiro, possuem determinados termos relacionados especificamente às estas áreas e, por isso, são difíceis de serem traduzidas para uma linguagem menos técnica.

Assim, do mesmo modo que o governo deve fazer a sua parte em proporcionar o máximo de informações possíveis de forma simplificada e clara e cuidar para que a elas sejam dadas finalidade, é relevante, também, que haja o mínimo de esforço dos cidadãos em formar um conhecimento prévio, ainda que seja pequeno. O curso oferecido pela Câmara de Belo Horizonte, como relatado pelos membros do OSBH, é uma oportunidade para o cidadão que se interessa em conhecer um pouco sobre o orçamento público, o que ajuda na construção de um vocabulário novo a partir do conhecimento dos termos técnicos que geralmente se emprega no setor público.

Relacionada a este assunto, **a terceira convergência** identificada principalmente nos discursos da sociedade civil organizada refere-se **a necessidade das informações**

disponibilizadas irem além dos dados financeiros. Conforme relatado por E15, do OSBH, no seu entendimento, os poderes públicos deveriam levar aos cidadãos informações detalhadas e simplificadas sobre o contexto específico que ele vive, como por exemplo, dos gastos com o hospital que ele frequenta e da creche dos seus filhos. Para o entrevistado isso seria mais útil ao cidadão, principalmente para aquele que não integra nenhum tipo de organização da sociedade civil, e também um incentivo maior para ele acompanhar a administração pública a partir de informações que estão mais próximas ao seu contexto (E15).

Ao se acessar uma grande quantidade de dados financeiros, muitas vezes sem especificação e difíceis de serem entendidos, as dificuldades de compreensão podem ser maiores em comparação com informações mais detalhadas sobre os serviços públicos prestados em cada uma das regiões do município. Ademais, acredita-se que o interesse do cidadão em saber “quanto custa” aquele serviço que ele está usufruindo pode ser maior do que ter acesso a gastos gerais dos poderes públicos relativos a questões que ele sequer sabe que existem. O entrevistado E3, do executivo de Belo Horizonte, também ressalta a importância de se divulgar “informações de políticas públicas úteis para o cidadão relacionadas à sua região”, pois, na sua visão, assim “o cidadão vai ter mais interesse em acessar mais o portal”.

Quanto ao ponto, antes mesmo de haver uma ação dos governos, seja por meio de cobrança popular ou por iniciativa dos próprios governantes, no sentido de dar transparência e oferecer informações aos cidadãos, seria interessante realizar, de modo prévio, uma consulta a estes para saber que tipo de informação esse sujeito quer que esteja transparente e disponível para a sua apreciação, oferecendo real acesso e se tornando cada vez mais aberto à participação cidadã nos processos decisórios das políticas públicas. O entrevistado E11, do Movimento Nossa BH, mencionou, aliás, que uma forma de melhorar o acesso à informação no município seria exatamente “conversar com as pessoas e perguntar como elas querem que seja disponibilizado isso”.

Destaca-se, entretanto, que apesar dos discursos dos entrevistados irem mais no sentido da necessidade de se ampliar a variedade das informações disponibilizadas, alguns servidores públicos de ambos os municípios, como E4, E18 e E19, destacaram apenas a importância de se divulgar os dados financeiros e orçamentários, conforme já previsto na legislação. Acredita-se que a divulgação restrita dos dados que a lei determina que devem ser disponibilizados ao público pode estar relacionada com a ideia de que os gestores ainda têm receio de que a total abertura das suas informações pode atrapalhar o seu governo ou ainda não compreenderam a dimensão do controle social e dos resultados

possíveis advindos dessa participação cidadã, que podem se tornar positivos para a sua gestão. Segundo E12, do Movimento Nossa BH, a gestão pública precisa “ter uma abertura, paciência, diálogo e menos medo talvez, pois tem uma relação de achar que a sociedade atrapalha e não ajuda”.

Assim, além de uma mudança cultural no modo em que o cidadão enxerga o seu papel na gestão pública, também é necessária uma modificação de postura do próprio servidor público e até mesmo do gestor, no sentido de perceberem que dar transparência e informação ao cidadão é um dever e não uma espécie de favor, pois o recurso é público e pode ser alvo de fiscalização e controle feitos por parte da sociedade.

Além dessas questões, E23, do Comitê de Cidadania, também destaca a necessidade de divulgar ao cidadão que ele tem o direito de ter acesso às informações e que “ele pode acompanhar e propor leis, (...) que ele pode mudar alguma coisa através da iniciativa popular”, pois poucas pessoas sabem da existência dessas possibilidades. No mesmo sentido, E14, do OSBH, ressalta que “as pessoas não têm essa informação de que as informações estão disponíveis e que você pode visitar (...), ninguém quer que isso seja divulgado no fundo, porque é um poder que você adquire a partir do momento que você tem acesso a informação”.

Só se pode falar em cidadãos informados se houver diálogo possível com a esfera pública, e esta interface é mediada por políticas de acesso à informação. Ademais, é interessante notar o formato curioso a partir do qual o direito à informação pode se configurar, pois utilizá-lo implica em possuir o direito de ser informado que se tem direito à informação. Sem amplo conhecimento acerca dos mecanismos de acesso, a noção de transparência torna-se precária e o controle vertical exercido pelo cidadão prejudicado. A qualidade da democracia e, particularmente, do controle social, certamente dependem desse conhecimento acerca da existência de políticas e ferramentas que instrumentalizam o cidadão para exercer o controle.

A **quarta convergência** verificada nas falas dos entrevistados diz respeito ao fato da **LAI, dos Portais da Transparência e dos sites institucionais serem tomados como principais mecanismos de acesso às informações públicos**. Tanto os servidores públicos como os integrantes da sociedade civil mencionaram essas ferramentas como principais exemplos de meios de acesso à informação no município, o que foi confirmado quando consultou-se os instrumentos normativos existentes em cada um dos poderes analisados.

O fato dos municípios seguirem estritamente as determinações previstas pela legislação federal, sem trazer inovações que possam proporcionar um maior

envolvimento dos cidadãos, reflete, via de consequência, nas ferramentas que são disponibilizadas ao público. As normas de nível federal, elaboradas de modo *top-down* sem considerar o contexto específico dos municípios, no qual os cidadãos possuem uma maior proximidade com os poderes públicos, são reproduzidas pelos entes municipais sem considerar as suas peculiaridades.

Segundo E1, pertencente ao executivo de Belo Horizonte, “a vida do cidadão está no município, nós moramos no município, a gente pega ônibus no município o lixo é no município, então a nossa vida é para o município”, por esta razão “há uma aproximação do cidadão com o poder público, porque as demandas são reais”. Nesse contexto, sendo o município o principal ponto de contato dos cidadãos com a administração pública, a forma como ele se relaciona com eles deve ser mais estreita da que é realizada pelo governo federal.

Não que este deve estar mais distante da sociedade, o município é que necessita se mostrar ainda mais próximo, proporcionando oportunidades para que esta proximidade se concretize na formação de um diálogo mais claro e aberto. Com a reprodução de normas e ferramentas criadas pelo governo federal, os municípios perdem a oportunidade de criar novas formas de se relacionar com os cidadãos e com a sociedade civil organizada e até mesmo de captar as suas demandas.

A **quinta convergência** constatada nos discursos dos entrevistados refere-se ao **pouco conhecimento da sociedade civil organizada quanto aos dados abertos aliado à falta de investimentos por parte dos poderes públicos municipais**. Segundo Cunha *et al.* (2015), a regulamentação dos dados abertos é um indício de melhor institucionalização do setor. Isso se deve ao fato de que, estando regulamentada por lei, ela passa a ter maior estabilidade frente a novas gestões e alterações de conjunturas políticas locais.

No caso de Belo Horizonte não foi citado pelos entrevistados e não foi verificado no site institucional da Prefeitura a existência de regulamentação dos dados abertos, a não ser a própria previsão da LAI a respeito dos formatos dos dados. A existência de um portal do executivo dedicado aos dados abertos, contudo, já pode ser considerado um avanço, já que no âmbito municipal, segundo Cunha *et al.* (2015), são poucos os municípios que oferecem essa funcionalidade em seus portais. O fato do município ser a capital do Estado pode ter contribuído para que a cidade tenha criado o portal. Em Juiz de Fora, E18, que ocupa o cargo de supervisão da LAI na referida cidade, ponderou que há a intenção de implementá-los e já está se discutindo com a área de informática, mas precisaria de investimentos em tecnologia.

Quanto à sociedade civil organizada, de forma bem geral os entrevistados do Movimento Nossa BH e do OSBH mencionaram saber o que são, mas não aprofundaram sobre como eles são utilizados pelos grupos. Já os membros do Comitê de Cidadania demonstraram não conhecer o seu significado e utilidade. Na visão de E12, do Movimento Nossa BH:

O cidadão com acesso a planilha aberta pode fazer a sua sistematização da informação e provavelmente vai ter uma visão que a própria prefeitura não deu, porque é muito difícil a prefeitura dar tudo que o cidadão quer. Aí você consegue fazer uma construção ativa do controle social, a partir do próprio interesse das pessoas em produzir as informações com os dados fornecidos pela administração e aí pode tanto ter maior conhecimento sobre o que está acontecendo, quanto fazer o controle a partir daí (E12).

Os dados abertos nos governos brasileiros, segundo Cunha *et al.* (2015) ainda é recente, os próprios servidores públicos, a propósito, evidenciaram em seus discursos que é uma questão que precisa ser aprimorada, necessitando, inclusive, de investimentos financeiros e tecnológicos. Ao mesmo tempo, a falta de conhecimento da sociedade sobre o que são os dados abertos leva a crer que para além de tais investimentos e até mesmo antes deles, a sua existência e utilidade para os cidadãos devem ser melhores trabalhados, no sentido de promover uma ampla divulgação sobre como eles podem ser revertidos em benefício para a sociedade.

Já a **sexta convergência** diz respeito à **predominância da atuação dos cidadãos de forma coletiva em detrimento da individual**. De modo recorrente nos discursos dos servidores públicos e em algumas passagens nos dos integrantes da sociedade civil organizada, os entrevistados concordaram que o acesso às informações públicas com a intenção de monitorar ou fiscalizar o governo ocorre, em sua maioria, por pessoas que fazem parte de organizações da sociedade civil. Por parte do cidadão que não integra nenhum tipo de entidade, os discursos dos entrevistados convergem no sentido de que ainda seria incipiente.

Segundo E1, pertencente ao executivo de Belo Horizonte, há entidades da sociedade civil que tem a função de fazer o papel de fiscal dos gastos da administração pública. Já o “cidadão comum, por assim dizer, normalmente faz quando tem algum tipo de interesse na coisa, não como uma medida altruísta de cidadania, sempre é algo que de alguma forma ele tem interesse” (E1). O entrevistado E3, no mesmo sentido, observa que “a sociedade demanda muito pouco com esse olhar de combate à corrupção e de controle social”. E3 percebe, ainda, “que as demandas são mais para atender necessidades

individuais ou de pesquisa do que com o objetivo de exercer o papel de cidadão e de acompanhar as políticas públicas”. Nas palavras do entrevistado pertencente ao executivo de Belo Horizonte:

Pouquíssimos hoje têm interesse em acessar as informações para fiscalizar o governo, é muito incipiente. Eu vejo como algo cultural, as organizações da sociedade civil quando utilizam os portais utilizam com esse sentido e essas organizações são formadas por cidadãos organizados. As organizações eu acredito sim que hoje elas estão se fortalecendo, estão sendo criadas outras organizações com esse objetivo. Agora o cidadão comum demanda essa mudança de paradigma, a gente não foi criada com essa percepção e isso precisa ser trabalhado na formação (E3).

Os integrantes da sociedade civil organizada possuem a mesma percepção. Para E11, do Movimento Nossa BH, o controle social na cidade de Belo Horizonte existe, entretanto, está “limitado a alguns grupos”. Já E15, do OSBH, pondera que “o controle social acontece muito em BH nos conselhos de política pública, ou nos movimentos que adotam uma bandeira e segue aquela bandeira”. O entrevistado E22, do Comitê de Cidadania, também afirma que em Juiz de Fora o controle social é realizado por entidades e sindicatos”. Na visão de E23, do Comitê de Cidadania “a política é vista como uma coisa suja que ninguém quer se misturar e quando os bons recuam os maus tomam lugar. Então é por isso que nós chegamos nessa situação em que não temos liderança, não acreditamos em ninguém e o país está nessa crise”.

Para E15, do OSBH, com exceção das pessoas que já fazem parte de movimentos sociais, as demais não conhecem a administração pública, por isso, acredita que deveria se investir no ensino nas escolas de matérias versando sobre noções básicas de gestão pública, a organização do estado brasileiro e o processo eleitoral. Na sua opinião, existe ainda “um problema de demonização da política, por causa da atuação dos partidos” o que também tem afastado as pessoas da administração pública (E15). A preocupação das pessoas com os seus interesses privados e o tempo que isso lhes absorve também é ressaltado por E21, do Comitê de Cidadania, com uma forma de afastamento, não havendo uma preparação das pessoas para vivenciarem o “mundo público”. Conforme E4, do executivo de Belo Horizonte “muitas vezes o cidadão acha que votou e que já fez o papel dele, mas não, a cidadania envolve uma participação que é ativa”.

Os depoimentos dos integrantes da sociedade civil organizada também mostram que não é só o cidadão que tem que ser preparado para exercer o controle social, mas o Estado também deve se predispor igualmente a recebê-lo e ser capaz de se relacionar com

ele, passando assim a ter um canal de diálogo. Os discursos dos entrevistados que fazem parte dos movimentos sociais, deste modo, convergem no sentido de que a gestão pública deve criar formas de despertar o interesse do cidadão em participar, especialmente aquele que não está engajado, bem como a sua noção de pertencimento ao processo político do país, dando acesso efetivo a ele. De modo que o controle não seja feito apenas de forma superficial, mas de forma que os governos se sintam, realmente, responsabilizados diante dos cidadãos.

A partir das revelações sobre os recorrentes casos de corrupção e a percepção de inexistência de uma eficaz prestação de contas, pode-se dizer que tem ocorrido o enfraquecimento da confiança do cidadão no processo político e uma corrosão da satisfação com a democracia (TAYLOR; BURANELLI, 2007). Nesse contexto, no que se refere à ação de empoderamento dos cidadãos e da luta anticorrupção na administração pública observa-se o papel da sociedade civil organizada e o protagonismo atribuído à ela no discurso dos entrevistados.

A **sétima convergência** reside na **importância atribuída pelos entrevistados à educação para cidadania**. Para E4, do executivo de Belo Horizonte, a educação cidadã contribui para o aprimoramento do controle social, na sua visão “a educação desde a escola, mas uma educação para o cidadão comum (...), um novo discurso educacional que coloque as pessoas como protagonistas” é uma forma de empoderamento da sociedade.

Ainda na percepção do entrevistado E4, mais do que interesse, o cidadão não tem a informação necessária da existência de todas as ferramentas de acesso à informação, por isso seria necessário “esse tipo de educação para a cidadania como cartilhas que mostram, por exemplo, que existe uma Lei de transparência e que ela funciona de tal forma e o acesso à informação funciona assim e a ouvidoria assim”. O referido entrevistado acredita, ainda, que não há uma educação da população para a formação de cidadão “porque talvez tire votos e apodere muito mais as pessoas para não escolher como representantes aqueles que se escondem por detrás das farsas e mentiras” (E4).

Para o entrevistado E3, também do executivo de Belo Horizonte, as demandas que o governo recebe “são mais de interesses particulares do que com fins de se controlar”, por isso seria necessário aprimorar muitas questões e, na percepção, essa mudança deveria partir das crianças e dos adolescentes, pois “a educação tem um papel muito importante nisso”. Para sustentar esse discurso, o referido entrevistado enumera exemplos de como essa educação para a cidadania estaria sendo implementada pelo governo municipal, nas suas palavras:

Quando a gente criar nas crianças os conceitos de cidadania, de pertencimento, de ética e integridade, formando uma nova sociedade que venha da infância com esses conceitos de que eles devem controlar e exigir, com esses projetos, que eu acredito muito, a partir do momento que um menino fiscaliza sua escola e apresenta propostas de soluções e junto com a gestão promove mudanças, é aí que a gente vai promover mudanças e de fato combater à corrupção (E3).

O entrevistado E14, do OSBH, também ressalta a importância da educação para a cidadania nas faculdades e no ensino fundamental, a fim de que o cidadão tenha a “consciência do papel dele enquanto cidadão que paga o imposto, acompanhando esse dinheiro que ele contribui para gerir toda cidade”. Já E21, do Comitê de Cidadania, acredita que “falta educação para a política e para essa compreensão do mecanismo de funcionamento da gestão pública e da política pública”, de modo que “à medida em que se as pessoas já são educadas na escola, nos primeiros anos e até os últimos, sabendo a importância de acompanhar as políticas públicas e de cobrança (...) facilitaria muito as coisas no Brasil”. Na mesma linha E23, do Comitê de Cidadania, também afirma que “falta educação política, todos reclamam muito, mas a ação é desordenada, não é uma ação coordenada e consciente, não é uma coisa estudada, fundamentada e amadurecida”

Os discursos dos entrevistados, deste modo, convergem para ideia de que a educação cidadã promovida pelas escolas e faculdades auxiliaria na formação de cidadão mais engajados em participar da administração pública, ao mesmo tempo que também contribuiria para o combate e controle social. Tal mudança, entretanto, ocorreria a longo prazo, pois partiria da formação de novos cidadãos.

A **oitava convergência, e última**, verificada nos discursos dos entrevistados, especialmente daqueles pertencentes a movimentos sociais, refere-se à **centralidade do legislativo no processo de acompanhamento do executivo pela sociedade civil organizada**. Tendo como foco o contexto do município de Belo Horizonte, já que em Juiz de Fora o Comitê de Cidadania atua no monitoramento da Câmara Municipal, foi possível identificar nos depoimentos dos integrantes do Movimento Nossa BH e do Observatório Social a ponte que o legislativo exerce entre o executivo e as entidades, propiciada por meio do acompanhamento do ciclo orçamentário.

No caso em estudo, apesar das organizações localizadas no Município de Belo Horizonte realizarem o acompanhamento do executivo, o momento em que as informações obtidas são utilizadas em prol dos interesses desses grupos ocorre durante o trâmite das peças orçamentárias no poder legislativo. Embora haja outros modos das entidades interferirem na realidade da gestão do município, para além do acesso à informação, a principal forma utilizada por essas organizações para inserirem suas

opiniões e contribuições é a partir da propositura de emendas ao orçamento público, cabendo ao legislativo apreciá-las. Com isso a pressão dos grupos passa a ser exercida sobre os vereadores para que estes aprovelem as suas sugestões.

Essa importância dada ao acompanhamento do ciclo orçamentário pelos integrantes da sociedade civil organizada pressupõe a ideia de que as informações financeiras dos poderes públicos são as que mais têm chamado a atenção das entidades. Aliás, segundo E17, do OSBH, “não adianta falar em democracia de uma forma muito genérica, a democracia ela acontece de fato no ciclo orçamentário, (...), é ele que vai fomentar as coisas a acontecerem”, de modo que, se uma política pública não está no ciclo orçamentário ela não se efetiva.

Para E12, do Movimento Nossa BH, a sociedade civil organizada pode ajudar a gestão pública mostrando quais caminhos seguir, na sua percepção “conhecer o orçamento público é o primeiro passo, a gente sabe onde tem dinheiro, o quê que já tem recurso, o que está sendo executado”. Daí a necessidade de participar e a oportunidade de inserir mudanças no orçamento do município, a fim de que a gestão priorize determinadas políticas relacionadas aos interesses de grupos sociais.

A partir de tais considerações, as convergências encontradas nos discursos dos entrevistados encontram-se sintetizadas no Quadro 13.

Quadro 13. Síntese das convergências encontradas nos discursos dos entrevistados

Convergências encontradas nos discursos dos entrevistados	
1ª	A concepção do que é uma política de acesso à informação ainda é algo em construção.
2ª	A linguagem das informações disponibilizadas pelos poderes públicos ainda é muito técnica e de difícil compreensão.
3ª	Necessidade das informações disponibilizadas irem além dos dados financeiros.
4ª	A LAI, os Portais da Transparência e os sites institucionais são tomados como principais mecanismos de acesso às informações públicas.
5ª	Pouco conhecimento da sociedade civil organizada quanto aos dados abertos aliado à falta de investimentos por parte dos poderes públicos municipais.
6ª	Predominância da atuação dos cidadãos de forma coletiva em detrimento da individual.
7ª	Importância atribuída pelos entrevistados à educação para cidadania.
8ª	Centralidade do legislativo no processo de acompanhamento do executivo pela sociedade civil organizada.

Fonte: Resultados da pesquisa.

6.1.3 Divergências

No que diz respeito às principais divergências identificadas nos discursos analisados, pode-se destacar três, conforme delimitado no Quadro 14.

Quadro 14. Síntese das divergências encontradas nos discursos dos entrevistados

Divergências encontradas nos discursos dos entrevistados	
1ª	Ausência de medidas reais e concretas promovidas pelos poderes públicos para que haja uma aproximação maior entre governos e cidadãos
2ª	Resultados que o controle social tem trazido para a gestão dos municípios pesquisados
3ª	Ausência de casos práticos em que os mecanismos de acesso à informação ajudaram o controle social no combate à corrupção no município

Fonte: Resultados da pesquisa.

A **primeira divergência** corresponde à **amplitude do que os entrevistados do serviço público consideram como políticas de acesso à informação**. Deste modo, pode-se dizer que esta primeira divergência é decorrente da primeira convergência, ou seja, devido ao fato da implementação de ferramentas voltadas para o acesso à informação ainda não terem se concretizado em uma política pública que tenha seus objetivos claros e definidos, isso acaba refletindo no que os servidores públicos julgam como o principal objetivo daquilo que eles consideram uma política de acesso à informação.

Com uma visão mais normativa do acesso à informação, E1, do executivo de Belo Horizonte, afirmou que a grande questão de tal política “é criar um círculo virtuoso da boa aplicação dos recursos públicos”, já E8, pertencente ao legislativo de Belo Horizonte, considera que seu principal objetivo é “dar efetividade ao princípio da publicidade”. Entretanto, as falas dos entrevistados foram mais no sentido de considerar o acesso à informação como uma ferramenta para os cidadãos fiscalizarem a administração pública.

Segundo E4, do executivo de Belo Horizonte, as políticas de acesso à informação visam promover “a cidadania participativa e o estímulo ao controle social. O entrevistado E18, servidor do executivo de Juiz de Fora, também menciona que é “o combate à corrupção e o controle externo por parte da população”. No mesmo sentido, E19, do legislativo de Juiz de Fora, afirma que a política de acesso à informação tem como objetivo “garantir que a população tenha acesso ao que está sendo feito com o dinheiro público, o que seus representantes estão fazendo”. Além de ser ressaltada a importância do acesso à informação para o exercício do controle social, também foi mencionado pelo entrevistado E3 o papel da gestão pública em fomentar a utilização dos dados que são disponibilizados. Nas suas palavras:

O principal objetivo de uma política de acesso à informação é disponibilizar o maior número de informações para o cidadão, de forma acessível, amigável e no formato aberto e eu acho que é disseminar para a sociedade essa cultura de que o cidadão pode exercer o controle social e de que ele pode acompanhar as políticas públicas e exigir que as suas contas sejam atendidas e fiscalizar, verificar se o dinheiro está sendo bem aplicado ou não, com efetividade ou não, se há desviou ou não, o que eu acho que a nossa sociedade ainda é muito incipiente nisso. (...) a política não passa simplesmente pelo fato da gestão pública disponibilizar, acho que a gente tem que atuar junto à sociedade também (E3).

Conforme Montviloff (1990) as políticas de informação devem abordar desde o desenvolvimento de mecanismos e serviços de busca da informação, passando pela provisão do acesso à informação e a sua efetiva disseminação, até a promoção do efetivo uso da informação. Deste modo, a disponibilização, por si só, não garante o acesso à informação, sendo necessários esforços e interesses confluentes do governo e da sociedade para materializar as normas previstas em ações permanentes, criando uma cultura voltada para o acesso, de forma a operacionalizar o direito ao acesso à informação e garantir a sua efetividade.

Uma **segunda divergência** diz respeito **ao nível abertura dos poderes públicos aos cidadãos**. Quanto à essa questão os entrevistados E3, E4 e E18, ambos servidores públicos, mencionaram a questão da publicidade dos dados públicos e a existência de canais de denúncia como formas da administração se manter aberta aos cidadãos. O entrevistado E1, entretanto, aponta que ainda existe um problema cultural, mas é um caminho irreversível, de modo que hoje é “(...) impossível você ignorar ou você tentar mitigar de qualquer forma o controle social, mesmo que isso de alguma forma doa naquele que está integrando a administração pública”. Ainda nas palavras do referido entrevistado:

Se por um lado procura-se cumprir o que a LAI exige, que é uma transparência passiva, criando os comitês, criando os gestores da informação, pacificando as informações, criando um fluxo para processamento das demandas da LAI. Por outro lado, também trabalha-se nessa ideia do portal, da disponibilização e do diálogo também com a sociedade civil. A gente está sempre aberto ao diálogo, inclusive com seminários e capacitações conjuntas, isso é muito importante porque na verdade os objetivos não são contrapostos, mas sim justapostos (E1).

Entretanto, E3, também do executivo de Belo Horizonte, acredita que ainda é necessário avançar na política de aproximação com a sociedade, por meio de “mais ações voltadas para a sociedade, de divulgação do que tem disponível. Então é contar para o

cidadão que a prefeitura tem o portal de transparência e tem o portal de dados abertos, que o cidadão pode consultar”. Na visão de E11, do Movimento Nossa BH, a abertura dos poderes públicos de Belo Horizonte existe sim e o município “tem instrumentos muito bons de governo aberto, de transparência, mas falta às pessoas entenderem porque tem isso e como que funciona e se funciona”. Para E15, do OSBH, todavia, essa abertura não existe, principalmente porque o executivo não quer exercitar a transparência.

No mesmo sentido, E14, também do OSBH, pondera que essa abertura existe apenas no plano do discurso, não havendo preocupação em esclarecer tudo para os cidadãos. O entrevistado E12, do Movimento Nossa BH, também afirma que o governo municipal apenas cumpre a sua obrigação legal de disponibilizar os dados, fato também confirmado no depoimento de E16, ao mencionar que o município possui bons índices de transparência segundo avaliações já realizadas.

Em Juiz de Fora os integrantes do Comitê de Cidadania informaram que o legislativo e o executivo, pelo contato que tiveram, são abertos à fiscalização dos cidadãos no que se refere à disponibilização das informações e não há restrição à participação, embora não haja incentivos para isso.

Por fim, **uma terceira divergência, e última**, refere-se à **percepção sobre a efetividade da Lei de Acesso à Informação**. Embora a LAI seja considerada o marco regulatório do direito de acesso à informação mais recente no Brasil, vale destacar algumas questões relacionadas à ela ressaltadas nos depoimentos dos entrevistados. A primeira dela diz respeito à necessidade de sua utilização pelos cidadãos. Nas palavras de E17, integrante do OSBH:

A LAI é um marco que diferencia a gestão pública patrimonialista da gestão republicana, é um marco importantíssimo, veio tarde, e é um desafio gigantesco e só vai acontecer na medida em que for usada pelo cidadão. Porque se ninguém fazer uso da LAI, se ninguém requisitar a LAI, ela vai ser uma lei morta, vai ser só um papelzinho. (...). Se você entende ela e sabe que só uma coisa que é de proteção da segurança nacional, que é garantido o sigilo, o resto é livre, então você pode acessar tudo, mas o poder público usa isso de uma forma bem suja, porque eles te dão resposta torta, ou usam um erro de pergunta sua ou uma pergunta mal formulada para te dar resposta qualquer, que não leva a lugar nenhum. Então é importante saber usar a lei de acesso à informação (E17).

No mesmo sentido, E15 ressalta a importância da referida lei e mais ainda, do conhecimento sobre sua utilização. O entrevistado E14, do OSBH, também se refere à LAI, como uma norma que na sua percepção “não pegou”, porque ainda não há uma

divulgação sobre o acesso às informações públicas como um direito de todo e qualquer cidadão. Na sua percepção “não têm essa informação de que as informações estão disponíveis e que você pode visitar” (E14). O entrevistado E11, do Movimento Nossa BH, também corrobora a visão de que “a gestão pública está muito longe de compreender o que significa LAI”, porque todos os dados deveriam ser públicos e colocados à disposição da população independente de pedidos de acesso.

Por outro lado para E1, do executivo de Belo Horizonte, o governo tem procurado dar cumprimento ao que a lei exige, “criou-se o comitê, exigiu-se a classificação das informações, atribuiu-se aos gestores das informações em cada unidade, está sendo elaborado um regimento interno do comitê, criando um fluxo para a lei de acesso à informação”. O entrevistado E4, também do executivo de Belo Horizonte, acredita que “o município cumpriu o seu papel de adequar a regionalidade local e mais, por que se publica muitas informações que são de conselhos de políticas públicas, coisas que muitas vezes o Estado ou a União não terá”. Já E18, pertencente ao executivo de Juiz de Fora, pondera que “não adianta só o governo ficar fazendo leis se não conseguir colocar as pessoas para utilizarem aquele instrumento”, sendo que a prefeitura e a Controladoria Geral da União têm deixado a desejar no quesito divulgação.

De acordo com Cruz (2013), é necessária uma positivação do direito, ou seja, o reconhecimento da lei antes da sua publicação. Para a autora, o direito de acesso à informação no Brasil, contudo, fez o caminho inverso. Primeiro foi implantado, mas ainda não foi positivado, pois carece de ser reconhecido pela sociedade como tal, por meio de debates e internalização dos conceitos (CRUZ, 2013). É preciso ter em mente, ainda, que no Brasil acredita-se na ideia de que as leis têm o poder de transformar a realidade, dando-se muita importância à edição de normas para regulamentar absolutamente qualquer tema. Contudo, ao mesmo tempo, é de conhecimento geral que as leis, em grande parte, não são cumpridas. Portanto, legifera-se muito para dar a impressão de que o assunto está definitivamente tratado e passa-se adiante.

Segundo DaMatta (1987) isso dá ensejo a legislações com baixa aderência, criadas para corrigir as práticas sociais e eventualmente instaurar novos hábitos (DAMATTA, 1987). Entretanto, não é o direito que modifica a realidade, na verdade, ele é um instrumento de consagração de uma dada realidade. Há grandes desafios que uma norma precisa ultrapassar para que seja eficaz. Por mais bem-intencionada que tenha sido sua criação, há sempre o risco de uma lei resultar em letra morta.

Para Batista (2010, p. 226), além da questão da legalidade e da disponibilidade da informação, “tanto transparência quanto acesso envolvem problemas que o direito de

acesso, ou seja, a permissão concedida por lei ao cidadão para acessar a informação pública, não é capaz de resolver.” Para o referido autor, os desafios a serem enfrentados seriam físicos (precariedade dos registros), intelectuais (a população não compreende a linguagem dos documentos públicos) e comunicacionais (o fluxo informacional entre Estado e sociedade é ineficaz) (BATISTA, 2010). A estas limitações, adiciona-se, ainda, o obstáculo de possuir uma lei de acesso num país no qual a administração pública tende à opacidade.

Apesar de tudo isso, não se pode negar que antes o cidadão e suas organizações não tinham a possibilidade de conseguir informações importantes para suas atividades cotidianas, desde a regulamentação da LAI, entretanto, passaram a ter esse direito garantido, a despeito dele ainda não ser tão conhecido. Por outro lado, os órgãos governamentais que antes respondiam ou não tais pedidos de informação de forma arbitrária, hoje têm o dever de disponibilizá-las sob a pena de sofrerem sanções caso se recusem a fazer sem nenhum amparo legal para tanto.

6.1.4 Silenciamentos

Os silêncios presentes nos textos ou nas falas são tão importantes na análise do discurso quanto as convergências e divergências. É por meio do reconhecimento deles que torna-se perceptível o que pode e o que não pode ser dito sobre determinado tema (COSTA, 2010; FAIRCLOUGH, 2016). Conforme Orlandi (1995, p. 50), a reflexão acerca dos silenciamentos “nos mostra a complexidade da análise do discurso, já que por ela podemos nos debruçar sobre os efeitos contraditórios da produção dos sentidos na relação entre o dizer e o não dizer”. Deste modo, os silenciamentos identificados nas falas dos entrevistados encontra-se sintetizados no Quadro 15.

Quadro 15. Síntese dos silenciamentos encontrados nos discursos dos entrevistados

Silenciamentos encontrados nos discursos dos entrevistados	
1º	Ausência de medidas reais e concretas promovidas pelos poderes públicos para que haja uma aproximação maior entre governos e cidadãos.
2º	Resultados que o controle social tem trazido para a gestão dos municípios pesquisados.
3º	Ausência de casos práticos em que os mecanismos de acesso à informação ajudaram o controle social no combate à corrupção no município.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Neste contexto, um **primeiro silenciamento** identificado nos relatos dos entrevistados diz respeito à **ausência de medidas reais e concretas promovidas pelos**

poderes públicos para que haja uma aproximação maior entre governos e cidadãos.

No executivo de Belo Horizonte, apesar dos servidores listarem a existência de projetos voltados para a promoção do controle social, tais como o Aluno Auditor, Ouvidor Jovem, Monitorando a merenda, Um por todos e todos por um, tratam-se de ações promovidas nas escolas que buscam trabalhar com os alunos a importância do acompanhamento da gestão pública. Não foram mencionadas pelos entrevistados medidas que tenham como objetivo promover nos dias de hoje um maior engajamento dos cidadãos ou que favoreçam o estabelecimento de um diálogo mais estreito com o governo municipal. Quanto ao ponto os servidores relataram, de modo geral, as formas que os cidadãos podem solicitar informações, realizar reclamações e sugestões.

No executivo de Juiz de Fora o entrevistado E18 ponderou de forma bem sintética que os mecanismos de acesso à informação disponibilizados pelo governo foram os meios encontrados para se comunicar com os cidadãos. Segundo o entrevistado “à medida que se coloca um portal da transparência que seja de fácil navegação e em uma linguagem cidadã, uma coisa para que o cidadão entenda, está contribuindo para que o cidadão possa fiscalizar melhor as coisas” (E18). Na sua opinião, entretanto, os canais de comunicação dos cidadãos com o executivo “são muito pouco utilizados pela população, devido um pouco de descrença com as atividades políticas. Com o momento político do país o cidadão está descrente e ele não tem paciência nem para acessar esses serviços porque ele acha que não vai resolver” (E18).

Nas Câmaras de Juiz de Fora e Belo Horizonte, da mesma forma, os entrevistados mencionaram vários projetos que seriam voltados para o controle social, mas que coincidem como os mesmos relacionados ao acesso à informação.

Tanto nos discursos dos servidores públicos quanto nos dos integrantes da sociedade civil organizada está presente a figura do cidadão passivo, que por não estar engajado em algum movimento, não tem interesse em acompanhar a gestão do seu município. Apesar disso, os entrevistados são totalmente omissos sobre como mudar essa situação a partir de medidas que possam despertar interesse nesse tipo de cidadão em específico. Eles apontam o problema, mas não conseguem ou não preferem dizer as possíveis soluções ou tentativas que podem ser tomadas. Os próprios entrevistados que pertencem aos movimentos sociais reconhecem que o controle social tem sido exercido, em sua maioria, pela atuação de determinados grupos, mas da mesma forma que o governo, não apontam com eles podem ajudar a mudar esse contexto.

Na verdade, verificou-se no discurso dos entrevistados “um jogo de empurra”. O governo atribui aos cidadãos a razão dos mecanismos de acesso à informação ainda serem

pouco utilizados e do controle social nos municípios ser “incipiente”, ao mesmo passo que os integrantes da sociedade civil consideram a falta de apoio, incentivo e abertura do governo como obstáculos à atuação dos cidadãos.

Ressalta-se, contudo, que principalmente no poder executivo de Belo Horizonte, os entrevistados mencionaram a necessidade do governo aprimorar a forma de se relacionar com o público. Em diversas passagens, os entrevistados mencionaram em seus discursos falas como “a gente tem muito a melhorar” (E3), “acho que a gente tem que aprimorar muito o nosso portal e a questão de dados abertos” (E3), ou que “sempre vai ter algo que se possa melhorar em termos de disponibilização de informação”. Quanto à sociedade, também reconheceu que cabe ao governo “aproximar da sociedade e fomentar que a sociedade participe” (E3).

Assim, são silenciadas discussões pertinentes para uma leitura mais crítica acerca do tema, tais como: Quais tipos de medidas os governos consideram como promoção do controle social? Medidas voltadas para o acesso à informação são suficientes para o promover o controle social? É possível estabelecer um diálogo mais estreito com os cidadãos indo além da solicitação e fornecimento de informações? Os governos realmente estão interessados em promover esse diálogo? Como despertar o interesse daquele cidadão que não está engajado em acompanhar e/ou participar da gestão do seu município?

O **segundo silenciamento** refere-se aos **resultados que o controle social tem trazido para a gestão dos municípios pesquisados**. Especialmente nos discursos dos servidores públicos foi possível notar que eles consideram o controle social importante para a administração pública, entretanto, em nenhum momento trouxeram em suas falas os efeitos desse controle social sobre a gestão do município. É como se os seus benefícios, na prática, não existissem. Seria como dizer que o controle social, de forma geral, é muito bom para a gestão pública mas na realidade não trouxe ganho nenhum até hoje. A importância do controle social, deste modo, seria apenas para legitimar um discurso de que a administração pública está aberta aos cidadãos e que propicia meios para que um diálogo seja estabelecido e para que a fiscalização e monitoramento sejam realizados.

Quanto aos entrevistados da sociedade civil organizada, alguns exemplos, apesar de poucos, foram mencionados pelos entrevistados com relação ao campo de atuação de cada um deles. Contudo, o que se verificou é que as ações promovidas pelos movimentos sociais não foram listadas pelos servidores públicos como resultados do controle social no município.

Desse silenciamento emerge alguns questionamentos que não foram discutidos. Quais contribuições efetivas o controle social tem trazido para a administração pública? Os entrevistados não apontaram os ganhos efetivos que o controle social trouxe para a gestão dos seus municípios porque não houve oportunidade para discuti-los nas entrevistas, porque eles não os conhecem ou porque esses resultados não aconteceram? O controle social nesses municípios está sendo exercido com a função de promover melhorias na gestão, de forma geral, ou apenas para priorizar áreas que um grupo específico de pessoas acham importantes?

No mesmo sentido, **o terceiro e último silêncio** corresponde à **ausência de casos práticos em que os mecanismos de acesso à informação ajudaram o controle social no combate à corrupção no município**. Conforme discutido anteriormente, a partir das falas dos entrevistados constatou-se que não é possível fazer uma relação direta entre acesso à informação e combate à corrupção, visto que essas duas questões estão interligadas pelo controle social. O combate à corrupção pelas entidades da sociedade civil organizada, deste modo, é um resultado indireto do controle social exercido por estas organizações.

Embora a corrupção tenha sido objeto de algumas perguntas realizadas ao longo das entrevistas, verificou-se que as práticas corruptas nos municípios, se existem, são pouco conhecidas pelos cidadãos porque não são descobertas pelos órgãos fiscalizadores ou porque não são tão divulgadas pela mídia, como ocorre com os atos corruptos praticados no nível federal. Num primeiro momento, esse silenciamento, por conseguinte, leva à aparente ideia de que nos municípios os casos de corrupção não existiriam ou estão presentes de forma mais restrita. Por outro lado, também leva a crer que os movimentos sociais estão tão focados em acompanhar o orçamento público e o direcionamento de recursos públicos para as áreas que consideram importantes que os casos de desvios podem acabar passando despercebidos.

Deve-se ter em conta que já existem órgãos específicos em fiscalizar municípios, como o próprio controle interno e o controle externo dos Tribunais de Contas Estaduais, mas e as entidades da sociedade civil organizada como têm feito esse controle? O caso do Comitê de Cidadania é um exemplo de movimento social que atua na fiscalização e no acompanhamento dos gastos do legislativo. Sua atuação é mais no sentido de vigilantes do que atuantes na formação das decisões públicas, como ocorre com o Movimento Nossa BH e o OSBH. Diferentemente destes dois movimentos sociais, o Comitê de Cidadania tem uma atuação mais voltada para o combate à corrupção, especialmente a eleitoral,

sendo que os únicos exemplos sobre como o controle social tem, de fato, contribuído para o combate a corrupção, partiram dos entrevistados deste movimento.

Além disso, esse silenciamento, de uma certa forma, contribuiu para a percepção de que o controle social nos casos analisados, principalmente no contexto de Belo Horizonte, não está tão focado em “controlar”, mas sim em “construir” uma gestão em que haja um compartilhamento de visões, opiniões e sugestões entre o governo e a sociedade civil organizada. Na visão de E12, do Movimento Nossa BH, “existe a possibilidade de uma construção social, de parceria mesmo, de poder sentar-se à mesa, trocar uma ideia, ter alternativas, não ser uma coisa que fica apartada. Parte do controle é poder fazer junto de alguma forma”. Deste modo apesar dos inúmeros casos de corrupção no Brasil, no âmbito dos municípios analisados, nos quais a corrupção aparenta-se não ser tão clara, o controle social tem direcionado as suas forças em contribuir para uma melhor execução das políticas públicas e dos recursos financeiros do que promover ações voltadas para o combate à corrupção.

6.2 As ordens do discurso e seus desdobramentos ideológicos

A análise das convergências, divergências e silenciamentos permitiu a identificação de cinco ordens do discurso que problematizam possíveis desdobramentos ideológicos das relações entre governos municipais e a sociedade civil organizada, esboçadas na Figura 13.

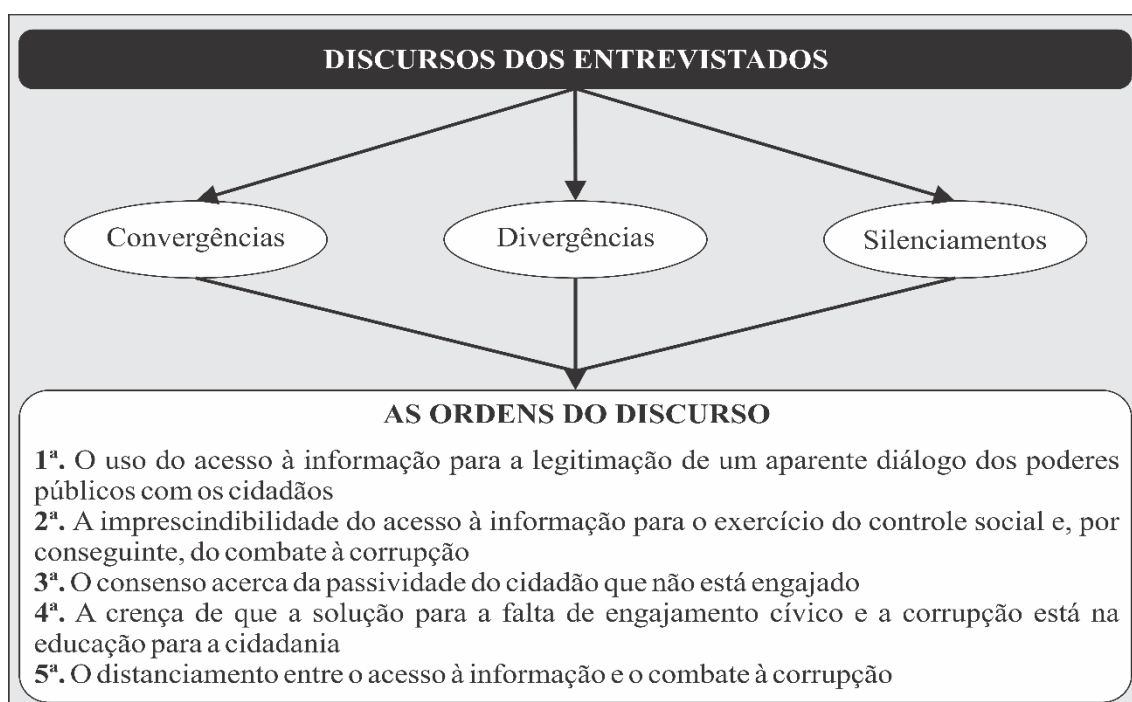


Figura 13. As cinco ordens dos discursos encontradas nas falas dos entrevistados
Fonte: Resultados da pesquisa.

A **primeira ordem do discurso** diz respeito ao **uso do acesso à informação para a legitimação de um aparente diálogo dos poderes públicos com os cidadãos**. Por meio desta lógica discursiva os poderes públicos utilizam a implementação de ferramentas de acesso à informação para se posicionarem como governos totalmente abertos à participação cidadã. Como desdobramento ideológico deste discurso, a finalidade maior de iniciativas voltadas para o acesso à informação torna-se disponibilizar os dados públicos conforme determinado nas previsões legais. Tal posicionamento contribuiu para que a entrega das informações ao público seja unidirecional, com documentação explicativa limitada e uso extensivo de jargão técnico, talvez facilitando a navegação entre usuários com conhecimento especializado, mas restringindo o envolvimento do público.

Entretanto, não basta apenas o fornecedor da informação disponibilizá-la e preocupar-se tão somente com aspectos estruturais do sistema de informação, desmerecendo a perspectiva da apropriação da informação. Antes de tratar de aspectos de infraestrutura tecnológica e inclusão digital, a exclusão principal é a deficiência do conhecimento, tendo em vista que a busca de novas informações se torna inviável sem um conhecimento prévio necessário para a compreensão, bem como para definir critérios de seleção que auxiliem os cidadãos a utilizá-las em situações reais. A informação sozinha não garante resultados positivos, entretanto, as informações governamentais carecem de contexto, dificultando o engajamento do cidadão.

Nesse sentido, a falta de uma visão mais ampla do processo de acesso à informação como empoderamento da sociedade civil, fato muitas vezes presentes nos depoimentos dos servidores públicos entrevistados, acaba refletindo na construção de portais como simples resposta às leis que exigem a transparência das finanças governamentais. Conforme Abdala e Torres (2016), quando a administração pública revela dados que precisam ser interpretados, sem que os cidadãos tenham conhecimento para tal, cria-se a imagem de uma cidadania possível, passando para as pessoas a responsabilidade pelo controle social da atividade pública, sem que isso, no entanto, seja efetivado como prática social.

Contrapondo-se à esta lógica instrumentalista dos poderes públicos, a **segunda ordem do discurso** corresponde à **imprescindibilidade do acesso à informação para o exercício do controle social**. Neste caso, as falas dos entrevistados, especialmente daqueles que integram a sociedade civil organizada produzem e reproduzem o discurso de que sem acesso à informação não há que se falar em controle social. Segundo E1, do executivo de Belo Horizonte, “normalmente atos de corrupção são sorrateiros,

dissimulados, despercebidos e ocultos, então a partir do momento que se amplia o acesso à informação amplia-se a possibilidade de detecção desses desvios”. O entrevistado E4 também pondera que “transparência, acesso à informação, prevenção da corrupção, integridade, proteção do usuário do serviço público, as ouvidorias, isso tudo é correlato, estão todos dentro de um contexto”.

No mesmo sentido, E14, do OSBH, corrobora a ideia de que “a partir do momento que se começa a acompanhar, começa a descobrir que aquilo ali não tá batendo com a realidade e começa a cobrar, o outro começa a ficar intimidado”. Já E23, do Comitê de Cidadania, pondera que sem acesso à informação não é possível observar se está havendo corrupção, além disso, na sua percepção a “falta de interesse de buscar a verdade e controlar os gastos e estar atento a isso favorece a corrupção”.

Assim, o discurso compartilhado pelos entrevistados é que o acesso à informação permite que o cidadão acompanhe a gestão pública, analise os procedimentos de seus representantes e favoreça o crescimento da cidadania, proporcionando um ambiente de análise e reflexão. Já que não é possível fiscalizar e monitorar aquilo que não se conhece, parte-se do pressuposto, portanto, que a informação precisa, suficiente, de fácil entendimento e disponibilizada de uma forma que possa ser apropriada por todos, é fundamental para o exercício do controle social exercido de maneira coletiva ou individual pelos cidadãos, refletindo, via de consequência, no combate à corrupção.

Meijer e Thaens (2010), aliás, argumentam que, embora as tecnologias de informação e comunicação tenham o potencial de promover metas governamentais abertas, a exploração bem-sucedida do poder dessas tecnologias depende de quão bem elas se alinham e apoiam os objetivos estratégicos e operacionais do governo e da sociedade. Cabe destacar, entretanto, que embora os governos municipais utilizem ferramentas tecnológicas para promover o acesso à informação eles não conseguiram aproveitá-las para gerenciar e engajar a participação dos cidadãos, tanto que em algumas passagens dos relatos dos servidores públicos é reconhecida a necessidade de melhorar no quesito relacionamento com os cidadãos.

Relacionada a essa questão do controle social, **a terceira ordem do discurso** diz respeito ao **consenso acerca da passividade do cidadão que não está engajado**. Os discursos dos entrevistados, deste modo, enfatizam que apesar do reconhecimento da imprescindibilidade do controle social para uma gestão pública democrática, transparente e *accountable*, que presta conta aos cidadãos e consequentemente tão livre quanto possível de casos de corrupção governamental, a realidade do pleno exercício do controle por parte dos cidadãos ainda está distante do ideal. Como desdobramento desse

posicionamento os entrevistados construíram dois tipos de cidadãos: aquele “comum”, que atua de forma individual e apenas em prol dos seus interesses particulares; e o sujeito “coletivo”, que corresponde àquele cidadão engajado em algum movimento social, que possui uma atuação mais ativa em benefício de uma coletividade.

Quanto ao ponto, Teixeira (2006) afirma que o fato da sociedade civil se organizar em grupos com afinidades e interesses em comum, compartilhando as informações, torna-se mais fácil chegar à compreensão a partir das informações disponibilizadas. Na prática, pode-se considerar que um cidadão pouco consegue fazer se não estiver organizado, já que o próprio direito ao acesso à informação muitas vezes é desconhecido e os caminhos para se chegar até aos dados pretendidos podem ser difíceis.

Ademais, tendo em conta que as informações públicas são prestadas, em sua maioria, por portais eletrônicos, não são todos os brasileiros que detêm acesso à internet, principalmente aqueles que vivem em áreas rurais e que não possuem sequer alfabetização. Ao se juntar a um grupo, uma atuação que sozinha pode não surtir tantos efeitos ganha forças para promover cobranças e mudanças maiores.

Ocorre porém que a grande maioria dos cidadãos hoje são aqueles denominados como “comuns”, já que os próprios entrevistados da sociedade civil informaram a dificuldade de encontrar pessoas para participar dos movimentos sociais. Seria ingenuidade acreditar que estes cidadãos que não possuem nenhum tipo de engajamento na área pública ou no setor privado estão plenamente dispostos em dedicar parte do seu tempo para acompanhar a gestão dos municípios, por meio dos portais da transparência e dos sites institucionais. Estes cidadãos ao se conformarem com a sua passividade, ainda que indiretamente, passam para esses grupos da sociedade civil o poder de representá-los. Mas será que esses movimentos sociais buscam representar a coletividade?

As entidades da sociedade civil organizada abarcadas por este estudo caracterizam-se, de modo geral, como um grupo de pessoas com formação superior, que já pertenciam anteriormente a outros tipos de movimentos sociais, aparentam ser de classe média e que possuem interesses confluentes. O entrevistado E11, do Movimento Nossa BH, informa, a propósito, que os integrantes do referido grupo “são todas pessoas que já tem um mestrado e tem condições de horários para fazer isso e que podem se dedicar, sendo que algumas trabalham com isso, ou seja, ganham dinheiro com isso”. Tais movimentos, desta forma, possuem uma formação um tanto quanto homogênea.

Além disso, possuem um campo de atuação relacionado às temáticas que julgam importantes, vinculadas aos interesses comuns dos seus integrantes. Pode-se dizer, portanto, que assim como o cidadão “comum” que muitas vezes prioriza o seu benefício,

os movimentos sociais, apesar de atuarem de uma forma coletiva, também prezam por aquilo que consideram relevante, até mesmo porque, fica difícil conseguir abarcar todas as áreas da administração pública. Deste modo, ao lado do cidadão “comum”, também estão os “cidadãos coletivos”, não se trata de dois polos contrários, mas de pessoas que tentam buscar mais força ao se juntar a outras para que os seus interesses sejam priorizados pela gestão de seu município.

Nesse contexto, acredita-se que os mecanismos de acesso à informação favorecem, principalmente, o acompanhamento da gestão pública por grupos da sociedade civil organizada, que geralmente os utilizam mais e já possuem um conhecimento prévio sobre como emprega-los em prol de suas necessidades. Todavia, os governos municipais ainda carecem de medidas que promovam a participação pública de cidadãos que não estão engajados. A partir do momento que os gestores públicos idealizam dois tipos diferentes de cidadãos, fica muito mais fácil focar naqueles que, de certa forma já são conhecidos e possuem uma certa proximidade, do que nos que estão mais distantes e precisam de um incentivo maior.

A quarta ordem do discurso identificada refere-se à **crença de que a solução para a falta de engajamento cívico e a corrupção está na educação para a cidadania**. De diferentes maneiras e em respostas relacionadas a perguntas diversas, os entrevistados, tanto os do serviço público quanto os da sociedade civil organizada, enfatizam em suas falas a necessidade de implementação de uma educação voltada para a cidadania. Como desdobramento desse discurso constrói-se uma justificativa pronta para diferentes problemas, como se fosse um remédio único e suficiente para algo que, na realidade, ainda não tem uma solução.

Ao propor uma mudança que deve começar do zero, ou seja, investir para que futuramente as pessoas tenham consciência do seu papel enquanto cidadão que exerce a sua cidadania para além do voto, esse discurso desconsidera o contexto atual e posterga a execução de medidas que podem mudar o contexto atual. É como se estivesse “tapando o sol com peneira” ou “tentando ganhar tempo” para encontrar uma solução mais efetiva. Não que a educação para a cidadania não seja o caminho, a questão é que existem vários outros antes desse, que não jogam a oportunidade de mudança para as gerações futuras. Se o contexto atual não favorece o controle social, dificilmente será possível formar cidadãos com a perspectiva de engajamento cívico.

Quanto ao ponto, aliás, Bobbio (2000) afirma que uma das promessas não cumpridas da democracia foi exatamente o pressuposto de que a educação para a cidadania surgiria no próprio exercício da prática democrática. Entretanto, esta não se

realizou plenamente por vários fatores, dentre os quais a existência de uma apatia política que atinge a metade dos que têm direito ao voto. Por conseguinte, o desinteresse pela política vem aumentando, com a substituição de interesses comuns pelos interesses particulares e com a renúncia ao uso do próprio direito da prática democrática.

Por fim, **a quinta ordem de discurso** refere-se ao **distanciamento entre o acesso à informação e o combate à corrupção**. Como desdobramento disso, o combate à corrupção pelas entidades da sociedade civil organizada, deste modo, é construído como resultado indireto do controle social exercido por estas organizações. Apesar do discurso dos entrevistados enfatizar a importância do acesso à informação para o combate à corrupção, esta relação apenas se estabelece se for intermediada pelo controle social. O problema é quando o foco das organizações da sociedade civil é outro que não o combate à corrupção, até mesmo porque, tentar captar a corrupção não é uma tarefa fácil, pois os envolvidos empenham-se ao máximo em escondê-la. Neste caso, cabe aos demais órgãos de controle tomar as providências necessárias para que ela não ocorra ou para que os responsáveis sejam punidos.

Legitimação, imprescindibilidade, consenso, crença e distanciamento. Enfim, todas essas cinco ordens dos discursos identificadas contribuem, de forma ideológica, para que o acesso à informação seja compreendido como uma iniciativa que deve ir além da simples disponibilização de dados públicos e que ainda está no caminho de se tornar uma política de governo. Ao mesmo tempo, contudo, são produzidos e reproduzidos discursos hegemônicos que limitam as contribuições que esse acesso pode trazer à gestão pública e mantêm a relação de poder e dominação do governo sobre os cidadãos, que estão começando a despertar e a enxergar a força e a pressão que podem exercer sobre os poderes públicos.

7 CONSIDERAÇÕES E CONCLUSÕES DO ESTUDO: UMA DISCUSSÃO QUE AINDA NÃO TEM FIM

Acesso à informação, controle social, participação, transparência e combate à corrupção foram as temáticas principais desta dissertação. Além de serem assuntos que estão inseridos nas discussões da administração pública contemporânea, cada um deles da sua maneira ou todos juntos representam desafios que merecem ser melhores trabalhados pela gestão brasileira como um todo, desde o governo federal até o municipal. Entretanto, diferentemente da esfera federal, que está mais distante da realidade dos cidadãos, é no âmbito municipal que a vida se desenvolve, que as necessidades surgem e que os serviços públicos essenciais, como saúde, segurança, saneamento básico e educação, são prestados diretamente à sociedade. Dentro desse contexto, em que parte o acesso à informação e o combate à corrupção inserem-se?

O reconhecimento e o fortalecimento dos governos municipais como gestores e formuladores de políticas públicas fizeram com que esses espaços também se tornassem os locais mais propícios à participação dos cidadãos e, por conseguinte, ao exercício do controle social. Não é possível, contudo, pensar que os cidadãos podem acompanhar a gestão de seus municípios e contribuir para o seu aprimoramento sem que haja acesso às informações. Afinal, não se discute ou se questiona aquilo que não se conhece. O conhecimento, deste modo, é mola propulsora do exercício da cidadania. Principalmente após a Constituição Federal de 1988, as formas de participação dos cidadãos na gestão pública, os mecanismos de controle e a publicidade das informações por parte dos entes governamentais vêm sendo aprimorados pelo governo brasileiro.

O acesso à informação pública, deste modo, vem ocorrendo por meio de um processo incremental de aprimoramento da legislação e das instituições políticas. A busca da transparência na administração pública, portanto, é tomada neste trabalho como uma condição fundamental para que o governo brasileiro possa continuar avançando no processo de consolidação da democracia. A transparência governamental, portanto, se concretiza por meio do acesso do cidadão às informações públicas, tornando mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil. Todavia, ao mesmo tempo em que experimenta mudanças na gestão, o Brasil ainda sofre com a permanência da corrupção, que vem sendo noticiada diariamente em razão de uma sucessão de escândalos políticos e operações policiais, criando um sentimento de impunidade nos cidadãos e de percepção da corrupção como prática recorrente na administração pública.

Assim, pode-se afirmar que as reformas gerenciais pelas quais a gestão pública brasileira passou não foram seguidas de uma diminuição da percepção da corrupção. Não

se pode negar que ocorreram melhorias institucionais à medida que a transparência foi sendo aprimorada. A exemplo disso, a corrupção hoje é mais desvelada ao público que tempos atrás, contudo, isto não significa que o acesso às informações modificou as práticas da burocracia. Casos mais recentes como a Operação Lava-Jato e seus desdobramentos demonstram que a corrupção ainda continua como uma prática corriqueira, apesar das inovações gerenciais.

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). O IPC pontua e classifica os países com base no quão corrupto o setor público é percebido por executivos, investidores, acadêmicos e estudiosos da área da transparência, analisando aspectos como propina, desvio de recursos públicos, burocracia excessiva, nepotismo e habilidade dos governos em conter a corrupção.

Em termos empíricos, 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 compreender, de um lado, como os poderes públicos locais lidam com o acesso à informação, e de outro, de que maneira as informações disponibilizadas têm sido úteis para o exercício do controle social pela sociedade civil organizada. A análise empreendida abarcou, portanto, 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. Ao tentar captar as percepções, posicionamentos e práticas dos fornecedores (governos municipais) e dos usuários das informações (organizações da sociedade civil) este estudo tentou responder ao seguinte questionamento: Os mecanismos de acesso à informação adotados pelos governos locais têm favorecido o exercício do controle social e combate à corrupção pela sociedade civil organizada? Se sim, quais as suas contribuições?

Considerando a objetividade da pergunta, por tudo que a pesquisa de campo forneceu, pode-se dizer que sim, mas em partes. Isso porque, nos municípios estudados, quais sejam, Belo Horizonte e Juiz de Fora, os mecanismos de acesso à informação adotados pelos governos locais têm contribuído de forma mais incisiva para o exercício do controle social pela sociedade civil organizada, e este (o controle social) é que, ainda

que de forma pequena e indireta, auxilia no combate à corrupção. As contribuições dessas ferramentas de acesso à informação, porém, ainda são muito limitadas, não atingindo o potencial que elas têm de fomentar o controle social.

Antes de entrar no campo para a realização das entrevistas, tendo em conta a literatura consultada, os sites institucionais dos municípios pesquisados, as cartilhas elaboradas pelo governo federal e a regulamentação que essa temática vem recebendo nos últimos anos, partiu-se do pressuposto que haveria no país uma política pública de acesso à informação já em fase de implementação. Entretanto, o campo, ainda que de forma não tão clara e direta, revelou outro cenário, bem menos otimista do que se cogitava quando do início da pesquisa. Ao finalizar as entrevistas, baseadas em um longo roteiro com diversas perguntas acrescentadas de outras que emergiram durante as conversas, uma indagação que surgiu ao final é: O que está se discutindo como “política de acesso à informação”? Ela corresponde ao dever que os poderes públicos têm de disponibilizar os seus dados ou vai além disso?

Na prática dos governos analisados a disponibilização dos dados têm sido o foco. Os programas dos governos que visam avaliar como os municípios estão no quesito transparência também levam em consideração apenas o atendimento da lei no que diz respeito às informações que são disponibilizadas nos portais (transparência ativa) e que são prestadas aos cidadãos mediante requerimentos (transparência passiva). É essa a política de acesso à informação necessária? Ou é aquela que os governos querem mostrar para os cidadãos que é suficiente?

A transparência e o acesso à informação são colocados pelos poderes públicos como algo extremamente importante e essencial para a gestão pública. Mas essa imprescindibilidade refere-se apenas à possibilidade que os cidadãos têm de consultar as informações públicas quando quiserem? Acredita-se que não. Considerando o sigilo no qual a administração pública brasileira estava envolta tempos atrás, não se pode negar que isso seja um avanço. Entretanto, as implicações do acesso à informação sobre os governos somente ocorrem quando os dados são apropriados pelos cidadãos ou por entidades da sociedade civil, e utilizados em prol do interesse público. Ao simplesmente colocar as suas informações em um portal eletrônico o que os governos ganham? Na prática, se não houver apropriação de alguma maneira pelos cidadãos dessas informações, apenas o rótulo de ser um “governo transparente”, o que pode ser interessante para a manutenção dos governantes no poder. No entanto, a criação de mecanismos para demonstrar a sociedade que atende ao princípio da transparência é ineficaz, pois não são implementadas formas de interação com a sociedade.

O acesso à informação deve ser visto como uma forma desejável de se promover a democracia, ao contrário de um fim administrativo em si, visto que sua função principal é ser um habilitador para boas práticas na gestão pública. Trata-se de meio que permite conhecer melhor o que se passa dentro das organizações públicas, de modo que a sua finalidade maior só pode ser atingida quando a informação for convertida em instrumento de ação. Entende-se, dessa forma, que apenas entregar a informação pública em um processo mecanicista não é o suficiente para que o cidadão possa usá-la de maneira satisfatória. É igualmente fundamental que ela seja suficientemente clara para que possa ser compreendida e, assim, transformada em conhecimento e ações. O acesso à informação, portanto, não é um objetivo final, mas sim um fio condutor à criação de espaços democráticos, contribuindo para a possibilidade de participação dos cidadãos nas decisões públicas que podem afetar o contexto onde vivem.

Nos municípios abarcados pela pesquisa, o quesito “disponibilização” tem sido cumprido ao menos em parte, visto que segundo os entrevistados o acesso não é tão fácil, as informações não são de simples compreensão e ainda seriam necessários dados mais precisos e mais próximos aos contextos em que os cidadãos estão inseridos. Deve-se ter em conta, todavia, que essa disponibilização é obrigatória e está prevista em lei. Por outro lado, os poderes públicos municipais pecam quando o assunto é incentivo ao uso dessas informações e promoção do controle social, o que não há obrigatoriedade que seja realizado, ao mesmo tempo que também parece não haver interesse.

Embora a coerção que está presente nas normas contribua para que os poderes públicos implementem determinadas questões que ainda não são prioridades em seus governos, destaca-se que a criação e implementação de uma política pública está além da elaboração de instrumentos normativos e não se resume em leis. Não basta que as informações públicas sejam disponibilizadas (por transparência ativa ou passiva), se, anteriormente, o direito de acesso à informação não for considerado como recurso de transformação social, e reconhecido como direito fundamental capaz de fomentar comportamentos típicos de uma cidadania participativa, deliberativa e responsável. Quando os dados públicos produzem conhecimento, a alteração do estoque de informações do indivíduo implica em benefícios para o desenvolvimento individual e coletivo. As informações, deste modo, funcionam como um recurso promotor da autonomia dos indivíduos, e, por conseguinte, da sua conscientização política e do seu papel como cidadão.

Considerando os casos analisados, em meios às convergências e divergências presentes nos discursos dos entrevistados, chegou-se à conclusão de que o que se discute

e o que os governos pregam como “política de acesso à informação”, na prática, trata-se da implementação obrigatória de ferramentas tecnológicas e a regulamentação de regras voltadas para o acesso à informação, que não partiram de uma construção coletiva entre governo e sociedade. Verifica-se, portanto, que houve a preocupação em dar publicidade aos atos administrativos, mas sem o compromisso de contribuir para que as informações tenham utilidade. Para o governo pode-se considerar que isso é menos trabalhoso, dar voz e escutar os anseios e as sugestões dos cidadãos não se trata de um processo simples, pois demanda organização e, principalmente, disposição dos gestores em propiciar esse diálogo. Passos para a implementação de uma verdadeira política de acesso à informação foram dados, mas o caminho ainda é longo e cheio de desafios a serem superados, tanto por parte dos governos, quanto pelos cidadãos.

Não se pode negar, contudo, que o governo brasileiro tem avançado no que diz respeito ao acesso à informação. Ainda que não tenham surgido diretamente de um esforço comum entre Estado e sociedade, a previsão constitucional, a criação dos portais da transparência, a edição da Lei de Acesso à Informação e, inclusive, a Parceria para o Governo Aberto, ao qual o governo federal brasileiro aderiu e participou como membro fundador em 2011, foram iniciativas necessárias para um governo que se diz democrático.

Para além do debate sobre o papel do governo e a existência ou não de uma política de acesso à informação que supere a simples disponibilização dos dados públicos, o estudo também inseriu nessa discussão não só o lado do fornecimento das informações, mas também os seus receptores e usuários, representados na pesquisa pelos integrantes da sociedade civil organizada. Quanto a este ponto, vale ressaltar o fato dos integrantes das entidades e dos próprios servidores públicos reconhecerem a necessidade de se tornar as informações mais compreensíveis a partir de uma linguagem menos técnica. Além disso, os discursos dos entrevistados convergem no sentido de considerar o acesso à informação preponderante para o controle social. Mas, afinal, que tipo de controle social está se falando?

Ao enfatizar o acesso à informação como uma ferramenta importante para o exercício do controle social os poderes públicos difundem a ingênua imagem de que os cidadãos, em seu cotidiano, reservariam parte do seu tempo para acompanhar a gestão do seu município, estado ou da união. Esta, contudo, não é a realidade do controle social nas cidades de Belo Horizonte e Juiz de Fora. Na percepção dos entrevistados, o controle social hoje é exercido de forma coletiva por pessoas que, em prol de um interesse comum, reúnem esforços para que seus anseios e sugestões sejam atendidas pelos poderes

públicos. Falta, ainda, tanto aos governos quanto às organizações da sociedade civil encontrarem maneiras para atrair aquele cidadão que não está engajado.

Neste estudo, portanto, discute-se o controle social realizado por movimentos sociais que monitoram o orçamento e as contas públicas, a partir das oportunidades concedidas pelo processo legislativo, como é o caso do Movimento Nossa BH e do Observatório de Belo Horizonte, ou que acompanham os gastos e as atividades legislativas, como ocorre no Comitê de Cidadania em Juiz de Fora. Tratam-se de pessoas com motivações diferentes, mas que procuram contribuir, cada uma da sua maneira, para a gestão do seu município, seja por meio de sugestões, seja pelo simples fato de existirem como organizações e mostrarem aos poderes públicos que estão de olho no que está sendo feito.

Quanto ao ponto, vale destacar, ainda, a questão da participação seletiva. Nesta pesquisa não foi possível identificar nos contextos pesquisados movimentos e grupos sociais que consigam voltar os seus olhos para a administração pública como um todo. No caso estudado, ficou claro o interesse da sociedade civil organizada em questões orçamentárias. As próprias leis que tornaram obrigatória a disponibilização das informações públicas focam na necessidade de se divulgar dados financeiros. Tais informações, contudo, correspondem ao que os cidadãos querem conhecer? Seriam elas o suficiente para promover uma aproximação dos cidadãos?

Organizações e movimentos sociais são atores estratégicos na contribuição para a formulação de políticas públicas, na fiscalização do poder público do ponto de vista orçamentário, bem como na cobrança pela execução de políticas e programas de governo. Uma sociedade civil atuante e livre para denunciar abusos e avançar em direitos e políticas públicas é um dos pilares das sociedades democráticas. Daí a necessidade de um governo aberto ao diálogo, que se proponha a conduzir a nação junto dos mais diferentes setores, respeitando a diversidade de opiniões e ideias sobre propostas que contribuam para a melhoria da gestão pública. Assim, embora o controle social ainda seja exercido por poucas pessoas, no qual o cidadão está caminhando em passos lentos, sendo um processo mais comum aos sujeitos que estão vinculados à instituições e organizações, ações que fomentem e incentivem os cidadãos acompanharem a gestão de seu município podem ajudar a capacitar e despertá-lo a praticar a sua cidadania.

Não se pode perder de vista, entretanto, o poder que o cidadão que não está engajado também tem de mudar os rumos do país, estados e municípios. Exemplo disso foram as eleições presidenciais e estaduais de 2018. Por mais que os entrevistados afirmem que a atuação dos cidadãos que não participam de nenhum tipo de movimento é

mínima, deve-se considerar o poder que o voto possui na democracia brasileira. Caracterizada como umas das eleições mais polarizadas da história do país, as redes sociais foram os ambientes principais de discussões políticas acaloradas. O presidente eleito para assumir o executivo federal em 2019 conseguiu angariar votos com o seu discurso de mudança na forma de governar e de lidar com temas ainda polêmicos. Apesar da descrença dos cidadãos na política, eles enxergaram em suas propostas uma oportunidade de se construir um novo governo, livre da corrupção presente nas administrações anteriores, ainda que com resquícios de autoritarismo.

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, o que, inclusive, também refletiu nos resultados das urnas nas eleições de 2018 e no *impeachment* da *ex*-presidente em 2016. 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.

Em termos teóricos, portanto, ao traçar um fio condutor entre o acesso à informação e o combate à corrupção, o presente estudo complementa as pesquisas já realizadas, tendo como diferencial o aprofundamento em dois contextos municipais diferentes, aliada à tentativa de buscar, ao mesmo tempo, as percepções dos fornecedores e dos usuários das informações públicas. Para a consecução de tais objetivos a escolha metodológica de se realizar um estudo de cunho qualitativo foi preponderante. As entrevistas em profundidade revelaram informações com uma riqueza de detalhes que a consulta a dados secundários não conseguiria abarcar. O emprego da Análise de Conteúdo para compreender os objetos de estudo, o contexto em que estão inseridos, o campo de atuação de seus atores e a compreensão destes sobre determinados assuntos relacionados à temática pesquisada, associada à utilização da técnica da Análise do Discurso, permitiram o lançamento de um olhar crítico sobre a realidade pesquisada e os resultados apresentados.

Além disso, acredita-se que o emprego da Análise Crítica do Discurso (ACD) cumpre a função de não separar os discursos de um campo particular que se supõe autônomo do seu contexto social, possibilitando uma conexão da administração às problemáticas contemporâneas da sociedade, bem como a revelação das ideologias subjacentes aos discursos dos entrevistados, evidenciando seu papel como elemento de dominação. Apenas desvelando as formas de dominação imbricadas no discurso é que os sujeitos sociais são capazes de desenvolver práticas emancipatórias, utilizando o conhecimento como um meio de transformação social.

Neste estudo, mais especificamente, foi possível verificar que o discurso dos servidores públicos e o dos integrantes da sociedade civil organizada sobre o acesso à informação possuem mais convergências que divergências, indicando que os caminhos para o estabelecimento de um diálogo não estão tão obscuros. Os silêncios verificados, entretanto, dizem muito sobre o que ainda precisa ser melhor discutido. Ainda do ponto de vista metodológico, a ACD também contribui para o estabelecimento de um debate crítico no campo da Administração, proporcionando seu amadurecimento teórico e a formação de pesquisadores mais engajados em melhorar a sociedade na qual estão imersos.

Por abordar as implicações do acesso à informação sobre o controle social e o combate à corrupção no nível local, essa dissertação também tem um potencial contributivo para aqueles pesquisadores que estão em busca da compreensão dos

fenômenos inerentes ao presente e ao futuro da administração pública municipal no Brasil. Além disso, este estudo visa dar base para que os pesquisadores desta área tenham subsídios para interpretar o atual quadro do contexto municipal no Brasil e conhecer as estratégias que estão sendo elaboradas para a busca de alternativas para solucionar os problemas existentes.

Destaca-se, ademais, que por utilizar uma abordagem teórica/empírica qualitativa e crítica, neste trabalho convidam-se os leitores a se debruçarem sobre os processos de reformas que a administração pública brasileira vem passando, os aprimoramentos e retrocessos sofridos, as mudanças que ainda precisam ser feitas e para os significados que tudo isso vem ganhando no campo teórico e empírico. A pesquisa avança, deste modo, em articular um tema que é central para o desenvolvimento financeiro, econômico, social, político e democrático do país na atualidade. Além disso, traz para a discussão os diferentes contextos em que a gestão pública local e as entidades da sociedade civil organizada estão inseridas, a partir de um olhar crítico sobre a implementação de ferramentas de acesso à informação e sua utilização pelos cidadãos.

É apropriado ressaltar, ainda, os desafios e limitações encontrados na condução da pesquisa. A pesquisa abarcou o contexto de dois municípios, relativamente distantes, e incluiu entrevistas com servidores públicos dos poderes executivo e legislativos e, também, integrantes da sociedade civil organizada, por isso a dificuldade maior foi a realização da pesquisa de campo. Como a pretensão do estudo foi ouvir todos esses atores, o primeiro obstáculo foi encontrar entidades da sociedade civil que enquadrassem no estudo. Foram muitas buscas pela internet, e-mail enviados e telefonemas realizados para que se chegasse ao Movimento Nossa BH, ao Observatório Social de Belo Horizonte e ao Comitê de Cidadania em Juiz de Fora. Feito isso, o segundo desafio foi conseguir estabelecer um contato com os integrantes desses movimentos e com os representantes dos poderes públicos investigados. Posteriormente a dificuldade maior foi agendar uma data para a realização das entrevistas, em dias e horários que fossem propícios para o entrevistado e a pesquisadora.

Aliás, grande parte do esforço de pesquisa só foi possível de ser concretizado porque os servidores públicos e os integrantes dos movimentos sociais consentiram em participar do estudo e, inclusive, passaram o contato de outras pessoas que também poderiam contribuir. Com o estudo, ao mesclar empiria (ir a campo, conversar com quem fornece e recebe informações e extrair deles as opiniões) com o exame documental e bibliográfico foi possível confrontar a realidade e o teórico.

Quanto às limitações da pesquisa vale destacar a representatividade da amostra utilizada e a metodologia empregada. Trata-se de um estudo de cunho qualitativo que teve como principal fonte de dados as entrevistas realizadas, nas quais os entrevistados evidenciaram as suas percepções sobre os assuntos discutidos. Esta dissertação, portanto, se configura principalmente a partir do olhar dos próprios entrevistados, mas também, por meio da análise de documentos, de pesquisa bibliográfica e de anotações de campo realizadas. Nas abordagens qualitativas, o tipo de limitação ocorrida incide nas possíveis subjetividades impostas ao processo de pesquisa. Além disso, os critérios de escolha da amostra e das categorias analíticas também podem trazer fatores limitantes.

Embora estejam presentes estes obstáculos, nesta pesquisa, buscou-se rompê-los a partir do processo de triangulação de dados. Assim, apresentou-se uma postura crítica e reflexiva diante das dificuldades encontradas e, por meio da estratégia de demonstrar o processo como cada ação foi realizada, minimizar os efeitos limitantes da pesquisa. Destaca-se, contudo, que a abordagem metodológica utilizada e os resultados apresentados representam a visão de um contexto na administração pública brasileira que requer estudos mais objetivos, como os quantitativos, por exemplo. Como o intuito desta pesquisa não é generalizar e sim propor ações neste contexto, a partir da compreensão dos dados analisados, acredita-se que os fatores limitantes não impediram que os resultados fossem alcançados.

Em termos de representatividade, apesar da amostra desta pesquisa não ser estatisticamente representativa dos oitocentos e cinquenta e três municípios do estado de Minas Gerais, pode-se inferir, com a devida cautela, que a pesquisa tem um alcance reflexivo para o contexto geral dos municípios no Brasil, que possuem características similares às cidades de Belo Horizonte e Juiz de Fora. Em municípios de porte menor, como, inclusive é o caso da maioria das cidades mineiras, acredita-se que as deficiências quanto ao acesso à informação, ao controle social e ao combate à corrupção sejam ainda maiores.

No que se refere aos desdobramentos, entre aprendizagens, desafios e limitações, este estudo oferece novas agendas de pesquisa. Tendo este trabalho como ponto de partida, a inserção de dados quantitativos que relacionem a transparência com a corrupção ou o controle social podem trazer respostas que complementem os resultados qualitativos encontrados. Buscar outras entidades da sociedade civil organizada nas cidades de Juiz de Fora e Belo Horizonte também pode acrescentar um novo olhar sobre as evidências. Destinar um foco maior sobre o poder legislativo, que no estudo funciona como o

principal fio condutor entre as propostas do executivo e as sugestões da sociedade civil, pode contribuir para compreender melhor as dinâmicas do controle social nos municípios.

As implicações do acesso à informação, para além do contexto dos municípios, ainda carecem ser pesquisadas. Em termos de *locus*, tomando-se o setor público de maneira ampla, formado por distintas estruturas administrativas e tipos de organizações diversas, há um vasto campo a ser explorado, como o caso dos estados brasileiros. No governo federal, por exemplo, uma temática ainda pouco estudada e que está relacionada ao acesso à informação, diz respeito a implementação do governo aberto, a sua aderência ao contexto brasileiro e a sua disseminação para os entes subnacionais. Compreender melhor esse tema de um modo mais aprofundado nos poderes legislativo e judiciário, bem como estudos comparativos entre diferentes países, também são oportunidades de pesquisa.

A obrigação de disponibilizar a informação já foi imposta pela lei, mas discutir o que diz respeito à apropriação dessa informação também necessita de estudos. Deste modo, pesquisas que visem examinar o quão cientes os cidadãos estão sobre o direito que eles têm de acesso à informação e as ferramentas existentes para viabilizá-lo são bem-vindas. O fato de os entrevistados terem considerado a educação para a cidadania como a “tábua de salvação” para grande parte dos problemas existentes na administração pública, especialmente no que se refere à falta de participação cívica e à corrupção, também é um ponto a ser trabalhado pela academia, no sentido de tentar compreender o que seria essa “educação cidadã”, seus moldes e os resultados que ela pode trazer.

A própria relação entre acesso à informação e corrupção ainda precisa ser melhor abordada e compreendida pelos estudiosos, especialmente, por meio de trabalhos empíricos. Neste âmbito, uma variedade de abordagens metodológicas, desde aquelas que busquem uma contribuição mais quantitativa até a mais qualitativa, como é o caso deste estudo, seriam interessantes. Em termos teóricos, são bem-vindos trabalhos que empreguem a análise do discurso de uma maneira mais aprofundada, bem como análises políticas, sociais e econômicas, tanto do acesso à informação, quanto da corrupção. São, portanto, inúmeras oportunidades teóricas, empíricas e metodológicas de pesquisas sobre a relação entre acesso à informação e diminuição da corrupção ou aumento da *accountability*. O interesse por este tipo de pesquisa pode ser motivado a partir da leitura e da reflexão dos pressupostos e resultados dessa dissertação.

À guisa de uma reflexão final, observa-se que apesar de haver regulamentações e mecanismos de acesso à informação, o sucesso dessas ferramentas implementadas pelos municípios fica comprometido na medida em que existem obstáculos culturais, políticos

e econômicos que dificultam a integração de parte da sociedade. 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.

Concluiu-se, dessa maneira, que a falta de participação política implica em prejuízo à sociedade como um todo, pois essa postura omissiva, ao desconsiderar o papel utilitário da informação como fator de desenvolvimento social, facilita a permanência de padrões ideológicos dominantes, inibindo novas proposições de mudanças de paradigmas. Apesar dos avanços com relação ao acesso à informação pública, acredita-se que eles não se traduziram suficientemente em ganhos de responsabilidade, ou não influenciaram os processos de finanças públicas de forma a melhorar efetivamente a qualidade das políticas públicas e, via de consequências, a vida dos cidadãos.

O discurso de abertura do governo ainda precisa ser aproveitado em um projeto político mais abrangente, que impulse ações coletivas em prol do interesse público. Desde 2014 a posição do Brasil no índice da Transparência Internacional que mede a corrupção percebida em está cada vez pior. Deve-se considerar, obviamente, que foi nesse ano que a Operação Lava-Jato foi deflagrada e práticas corruptas que estavam ocultas foram reveladas ao público. Entretanto, algumas indagações ressaem desse contexto: Porque os mecanismos de acesso à informação disponibilizados hoje pela administração pública brasileira não têm sido suficientes para conter a corrupção? Que tipos de ações ainda são necessárias para que este cenário mude?

Naturalmente, esta pesquisa não consegue responder a todas essas perguntas, do mesmo modo que também não esgota o tema. Trata-se de uma discussão rodeada por pontos e contrapontos que ainda precisam ser melhores esclarecidos. Em um ambiente de segredo, prosperam práticas patrimonialistas, de apropriação dos bens públicos por entes privados, com espaço para arbitrariedade e a sobreposição da vontade pessoal da burocracia sobre o interesse público. A opacidade informacional, nesse contexto, contribui para a produção e reprodução de um monopólio das informações, instrumentalizador de hegemonia, constituindo um território de exclusão. Assim, embora essa temática possa representar um desafio não só para o Brasil, tanto pesquisadores quanto gestores públicos têm a possibilidade de repensar o acesso à informação como o campo para o qual confluem práticas informacionais da sociedade civil e do Estado, que podem contribuir para a ampliação das possibilidades de controle democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. O. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 3, p. 147-158, 2016.
- ABERS, R.; BULOW, M. U. Movimentos sociais in the stage and na prática: como o aprendizado através da proteção entre estado e sociedade? **Sociologias** [online]. 2011, vol.13, n.28, pp.52-84
- ABREU, N. B.; SCHOMMER, P. C. Controle Social, um Árduo e Significativo Processo de Aprendizagem: a Experiência do Centro Cultural Escrava Anastácia. **Nau Social**, Salvador, v. 7, n. 12, p.37-53, Maio/Novembro 2016.
- 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. ISSN 0034-7612.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: Arvate, P. R.; Biderman, C. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, R. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. In. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília: Ipea: Enap, 2018. 413 p.
- ALLEGRETTI, D. D. S.; PLATT NETO, O. As Funcionalidades, limitações e potencialidades do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 9, n. 26, p. 79-95, 2010.
- ALLI, F. H. B.; MUSSOI, H. G.; PEREIRA, D. P. Movimentos sociais contemporâneos: paradigmas teóricos e uma aproximação das mobilizações brasileiras de 2013 com o modelo Occupy Wall Street. **Revista Capital Científico - Eletrônica**, v. 12, n. 3, p. 131-149, 2014.
- ALVES, M. S. D. Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. **Revista do TCE**, Belo Horizonte, n. esp., p. 120-134. 2012.
- ANDRADE, R. G.; RAUPP, F. M. Transparência do Legislativo Local à Luz da Lei de Acesso à Informação: Evidências Empíricas a Partir dos Maiores Municípios Brasileiros. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 85-130, 2017.
- ANGÉLICO, F. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para accountability democrática no Brasil. **Dissertação (mestrado)** – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- ANGÉLICO, F.; TEIXEIRA, M. A. C. Acesso à informação e ação comunicativa: novo trunfo para a gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, 10(21), 7-27, 2012.
- ANJOS, G.; EZEQUIEL, V. Cidadania Virtual: o espetáculo do governo eletrônico. **Estudos de Sociologia**, 16 (30), 59-76, 2011.
- 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.
- ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Ed.). **Burocracia**

e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147. *Civilização Brasileira*, 2011. p. 99-132.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados**, v.45, n.3, p.431-57, 2002.

AVRITZER, L. “Sociedade civil e participação no Brasil democrático”. In: AVRITZER, L. (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, L. *et al.* **Corrupção ensaios e críticas**. Editora UFMG, 2008.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 8, p. 383-398, 2012.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da ação à legitimidade da ação. **Dados** [online]. 2007, vol.50, n.3, pp.443-464. ISSN 0011-5258.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e controles democráticos no Brasil. Brasília, DF: CEPAL. **Escritório no Brasil/IPEA**. 40p., 2011.

BALÁN. Assessing Progress in Transparency and Anticorruption. **Latin American Research Review**, v. 49, n. 2, p. 262-272, 2014.

BARBOSA, L. **O jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro. Editora Campus. 1992.

BARBOZA FILHO, R. Judiciário. In: AVRITZER, L., BIGNOTO, N., GUIMARAES, J., STARLING, H. M. M. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 535-541, 2008.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. 223 p.

BARREDA, M. The quality of democratic accountability: a comparative view of Latin America. **Canadian Journal of Political Science**, Waterloo, v. 47, n. 2, p. 307-326, 2014.

BARROS, M. Tools of Legitimacy: The Case of the Petrobras Corporate Blog. **Organization Studies**, 35(8), 1211–1230, 2014.

BASTIDA, F.; BENITO, B. Central government budget practices and transparency: An international comparison. **Public Administration**, v. 85, n. 3, p. 667–716, 2007.

BATISTA, C. L. As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. **TransInformação**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 225-231, set./dez., 2010.

BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2000.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 13.983, de 27 de maio de 2010. Estabelece a criação da Página “Transparência Pública”, no sítio eletrônico da Prefeitura de Belo Horizonte. **Data de Publicação: 28/05/2010**. 2010. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em 24 nov. 2018.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 14.906, de 15 maio de 2012. Dispõe sobre o acesso a informações previsto na Lei Federal nº 12.527/2011. 2011. **Data de Publicação: 16/05/2012**. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em 24 nov. 2018.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 16.132, de 06 de novembro de 2015. Regulamenta procedimentos para a gestão do portal institucional Transparência e Acesso à Informação, institui o Comitê Gestor Permanente do portal Transparência e Acesso à Informação. 2015. **Data de Publicação: 07/11/2015**. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em 24 nov. 2018.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 16.738, de 06 de outubro de 2017. Dispõe sobre a organização da Controladoria Geral do Município. 2017a. **Data de Publicação: 07/10/2018**. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em 24 nov. 2018.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 16.954, de 02 de agosto de 2018. Regulamenta, nos termos da Lei Federal nº 12.846/2013, a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública municipal. 2018. **Data de Publicação: 03/08/2018**. Disponível em <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em 24 nov. 2018.

BELO HORIZONTE. Deliberação nº 3, de 04 de maio de 2011. Define a organização da Secretaria da Câmara Municipal de Belo Horizonte. 2011a. **Data de Publicação: 18/05/2011**. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em 24 nov. 2018.

BELO HORIZONTE. Deliberação nº 5, de 29 de agosto de 2013. Institui a Ouvidoria da Câmara Municipal. **Data de Publicação: 03/09/2013**. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em 24 nov. 2018.

BELO HORIZONTE. Deliberação nº 7, de 17 de novembro de 2011. Disciplina a gestão da Página Institucional da Câmara Municipal de Belo Horizonte na Rede Mundial de Computadores. 2011b. **Data de Publicação: 19/11/2011**. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em 24 nov. 2018.

BELO HORIZONTE. Portaria CTGM Nº 019/2017. Institui o Programa de Integridade e os Comitês de Gestão Estratégica e de Integridade da Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte. 2017b. **Data de Publicação: 28/05/2010**. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em 24 nov. 2018.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 761-792, 2015.

BERTAZZI, D. M. O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos. In: **ARTICLE 19**. Leis de acesso a informação: dilemas da implantação. 2011. p. 25-39. Acesso em: 25 nov. 2018.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; MUNSON, S.; GLAISYER, T. Engaging the public in open government: Social media technology and policy for government transparency. College Park, MD: University of Maryland, **Technology Mediated Social Participation**, 2010.

BIASON, R. de C. “Questão conceitual: o que é corrupção?”. In: BIASON, R. De C. (org.). Temas de corrupção política. **São Paulo: Balão Editorial**, p. 9-20, 2012.

BIRKINSHAW, P. Freedom of information and openness: fundamental human rights. **Administrative Law Review**, v. 58, n. 1, p. 177-218, 2006.

BLACK, J. Transparent Policy Measures. In: BLACK, J. (Ed.). **Oxford Dictionary of Economics**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOJE, D. M., OSWICK, C., FORD G. D. Language and organization: the doing of discourse. **Academy of Management Review**, 29(4), 571-577, 2004.

BONA, R. S.; BOEIRA, S. L. O Observatório Social do Brasil e os Desafios Organizacionais do Controle Social. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, p. 215-234, 2018.

BRAGATO, F. F., CASTILHO, N. M. O Pensamento Descolonial em Enrique Dussel e a Crítica do Paradigma Eurocêntrico dos Direitos Humanos. **Revista Direitos Culturais**, 7(13), 1–13, 2012.

BRANDÃO, H. H. N. **A análise do discurso**. In: BRANDÃO, H. H. N. Introdução à análise do discurso. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2002. 15-42 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02/08/2013. /Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm> Acesso em 24 nov. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05/05/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em 24 nov. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28/05/2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em 24 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01/08/2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 24 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29/09/1999. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9840-28-setembro-1999-369164-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 24 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07.06.2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em 24 nov. 2018.

BUENO, R. L. P.; BRELÁZ, G.; SALINAS, N. S. C. Administração Pública Brasileira no Século 21: Seis Grandes Desafios. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. Ed. Especial, p. 7-28, 2016.

- CALDAS COULTHARD, C. R. Da análise do discurso à análise crítica do discurso: introduzindo conceitos. In: CALDAS COULTHARD, C. R.; SCLiar CABRAL, L. **Desvendando discursos: conceitos básicos**. Florianópolis: UFSC, 2008. p. 373.
- CALLAND, R.; NEUMAN, L. Implementation of an Access to Information Regime. The Promotion of Democracy Through Access to Information: Bolivia Access to Information: **A Means to Promote Social and Economic Inclusion** THE CARTER CENTER, May 2004. 75-82 p.
- CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.
- CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 1992.
- CARDOSO, S. Platão e Aristóteles. In: Avritzer, L., Bignoto, N., Guimaraes, J., Starling, H. M. M. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 25-35, 2008.
- CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008a.
- CARVALHO, J. M. Passado, Presente e Futuro da Corrupção Brasileira. In: **Corrupção: ensaios e críticas**. Leonardo Avritzer. [et. al.], (Org.). Belo Horizonte. Editora UFMG, 2008b.
- CASTRO, I. E. Instituições e território: possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, v. 18, n. 36, p. 7-28, 2003.
- CAVALCANTI, J. M. M.; DAMASCENO, L. M. da S.; SOUZA NETO, M. V. de. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v.18, n.4, p.112-126, out./dez. 2013.
- CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 46, n. 4, p.993-1016, 2012.
- CHOULIARAKI, L.; FAIRCLOUGH, N. Critical Discourse Analysis in Organizational Studies: Towards an Integrationist Methodology. **Journal of Management Studies**, 47(8), September 2010. p.1213-1218.
- COHEN, J.; ARATO, A. **Civil Society and Political Theory: Studies in Contemporary German Social Thought**. Cambridge: MIT Press, 1992.
- CONACI. CONSELHO NACIONAL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO DOS ESTADOS BRASILEIROS E DO DISTRITO FEDERAL. Diretrizes para o Controle Interno Público. Recife: **CONACI**, 2010.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Problemas e prioridades para 2016: Corrupção é o principal problema do país. **Retratos da Sociedade Brasileira**, (28), Ano 5, 1-6, janeiro, 2016.
- COPATTI, L. C. A efetivação da cidadania através da participação no poder local. **Revista Perspectiva**. Erechim. v.34, n.126, p. 85-100, jun. 2010.
- COSTA, A.M. Convergências, divergências e silêncios: o discurso contemporâneo sobre o empreendedorismo nas empresas juniores e na mídia de negócios. **Tese (doutorado)** Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2010.

- CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions**. Thousand Oaks: Sage, 1997. 448 p.
- CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. De S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1. pp. 153-176, 2012.
- CRUZ, E. B. O direito à informação governamental: questões acerca da positividade e legitimação de um direito fundamental. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 370-382, nov. 2013.
- CRUZ, M. C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. Pesquisa Controladorias municipais brasileiras frente ao modelo da CGU. São Paulo: **FGVEAESP**, 2016. (Relatório de pesquisa).
- CUNHA, M. A. V. C. da; ROSINA, M. S. G.; TEIXEIRA, M. A. C.; SILVA, A. P. da; LAZZARI, E. A.; SILVA, M. C. F. da; KAROLCZAK, R. M.; CANTONI, S. L.; COELHO, T. R.; SILVA, T. A. B.; SPINOLA, L.; MARINHO, L.; SCHELIGA, N. R. Dados abertos nos municípios, estados e governo federal brasileiros. 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.
- CURTIN, D.; MEIJER, A. J. Does transparency strengthen legitimacy? **Information Polity**, v. 11, p. 109–122, 2006.
- DA MATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis. Uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1980.
- DAGNINO, E. *et al.* (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo. Paz e Terra. 2002.
- DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- DAWES, S. S. Governance in the digital age: A research and action framework for an uncertain age. **Government Information Quarterly**, 26, 257–264, 2009.
- DAWES, S. S. Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. **Government Information Quarterly**, 27, 377–383, 2010.
- DAWES, S. S.; HELBIG, N. Information strategies for open government: Challenges and prospects for deriving public value from government transparency. In M. A. Wimmer, J. Schooll, M. Jansenn, & J. Chappelet (Eds.), **Electronic government: Lecture notes in computer science** (pp. 50–60). Lausanne, Switzerland: EGOV, 2010.
- DAWES, S. S.; PARDO, T. A.; CRESWELL, A. M. Designing electronic government information access programs: A holistic approach. **Government Information Quarterly**, 21, 3–23, 2004.
- EAVES, D. The three laws of open government data. Eaves.ca. 30 set. 2009. Disponível em: <<https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>>. Acesso em: 28 ago. 2018.
- 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.

- ELBAHNASAWY, N. G. E-Government, Internet Adoption, and Corruption: An Empirical Investigation. **World Development**, v. 57, pp. 114-126, 2014.
- EVANS, A. M.; CAMPOS, A. "Open Government Initiatives: Challenges of Citizen Participation". **Journal of Policy Analysis and Management**, John Wiley & Sons, Ltd., vol. 32(1), pages 172-185, January, 2013.
- FAIRCLOUGH, N. **Discurso e Mudança Social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2016, 338p.
- FAIRCLOUGH, N. Peripheral Vision: Discourse Analysis in Organizational Studies: The Case for Critical Realism. **Organizational Studies**, 26(6), 2005. p.915-939.
- FAORO, R. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2000.
- FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP- Revista de Administração Pública**, v.35, n.1, p.119-144, jan.fev. 2001.
- FERRAREZI, E. R. **A Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil: A Criação da Lei das OSCIP (Lei 9.790/99)**. Tese de Doutorado. UNB. 2007.
- 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. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009.
- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, v. 84, p. 65-94, 2011.
- FILGUEIRAS, F. Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil. In XXXV Encontro Anual da ANPOCS. **Anais**. Belo Horizonte-MG, 2011b.
- FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. L. M. Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, p. 349 a 387, 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, Nº 2, p. 318-334, jul./dez, 2010.
- FONTANELLA, B. J. B. *et al.* Amostragem em pesquisas qualitativas: proposta de procedimentos para constatar saturação teórica. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 388-394, 2011.
- FOUCAULT, M. **A Ordem do Discurso**. São Paulo: Loyola, 15ª Ed. 2007.
- FRANÇA FILHO, G. "Terceiro Setor, Economia Solidária, Economia Social e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais", **Bahia análise & dados**, vol. XXII, pp. 9-19, 2002.
- FUNG A.; GRAHAM M.; WEIL D. **Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency**. New York: Cambridge Univ. Press, 2007.

- 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.
- GALTUNG, F.; POPE, J. The Global Coalition Against Corruption: Evaluating Transparency International. *In*: SCHEDLER, A., DIAMOND L.; PLATTNER M. F. (eds). **The self restraining state. Power and accountability in new democracies.** Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, p.257-282, 1999.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** (4 ed.) São Paulo: Atlas, 2002.
- GINGERICH, D. Corruption in general equilibrium: political institutions and bureaucratic performance in South America. **Tese de Doutorado.** Cambridge, Mass., 2006.
- GODOI, C.K.; MATTOS, P. L. C. L. **Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico.** IN: GODOI, C.K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A.B. Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais. São Paulo: Saraiva: 2006.
- GOHN, M. da G. **O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONGs e redes Solidárias.** São Paulo. Cortez. 2005.
- GOHN, M. da G. **Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs.** Meta: Avaliação /Rio de Janeiro, v. 14, p. 238-253, mai./ago. 2013.
- GOHN, M. da G. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** 7ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.
- GOMES, E. C. S. Formação política das, para e pelas mulheres: O Comitê de Cidadania como Locus de Igualdade e Democracia. **Dissertação de Mestrado.** Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. 2015.
- GOMES, J. V. L. O cidadão frente à corrupção: um estudo sobre comportamento político. **Tese de doutorado.** Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. 2016.
- GOMES, M.; ARAÚJO, R. Controle externo. In: Avritzer, Leonardo *et al.* (Orgs.). **Corrupção: ensaios e crítica.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 565-574, 2008.
- GOMES, S. R. L., MARQUES, R. M.; PINHEIRO, M. M. K. A cultura organizacional e os desafios da Lei de Acesso à informação nas instituições públicas brasileiras. **Revista Ágora: políticas públicas, comunicação e governança informacional**, 1(1), 4-25. 2016.
- GONZALEZ DE GOMEZ, M. N. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 31, n. 1, jan. 2002.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; WELCH, E. W. Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 562-571, 2012.
- GRUMAN, M. Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, v. 6, n. 3, p. 97-108, set./dez. 2012.
- GUIMARÃES, J. Culturas brasileiras da participação democrática. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social.** Belo Horizonte/São Paulo: UFMG/Cortez, 2010. 13-26 p.
- HABERMAS, J. **Direito e Democracia, Entre Facticidade e Validade.** Tempo Brasileiro, 2003.

- HEIDENHEIMER, A. J.; JOHNSTON, M. **Political corruption**: concepts and contexts. 3º ed. New Jersey, 2002.
- HOLLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Informações por Cidade e Estado. Disponível Em: <<https://www.ibge.gov.br/informacoes-por-cidade-e-estado.html?t=destaques&c=3106200>>. Acesso em: 09 jan. 2019.
- IMRS. Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Perfil Municipal. Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/Perfil>>. Acesso em: 09 mar. 2018.
- INSTITUTO NOSSA BH. ESTATUTO SOCIAL. 2009.
- JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.
- JARDIM, J. M.; SILVA, SÉRGIO C. A.; NHARRELUGA, R. S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção as políticas públicas de informação. **Perspectiva em Ciência da Informação**, v. 14, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009.
- JARDIM, J.M. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, v.59, n.1, p.81-92, 2008.
- JEREZ-MIR, M. "**Corrientes científicos-políticas en el tema de la elite norteamericana**", Revista de Estudios Políticos (nueva época), 29: 81-107, 1982.
- JOVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In. **Serviço Social & sociedade**. São Paulo: Cortez. Ano XIX. Nº 56. 1998.
- JUIZ DE FORA. Ato nº 153, de 15 de maio de 2012. Dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da Câmara Municipal de Juiz de Fora. 2012. **Data de Publicação: 17/05/2012**. Disponível em: <<http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?njn=153&njc=&njt=ATO>>. Acesso em 24 nov. 2018.
- JUIZ DE FORA. Decreto nº 10.392, de 20 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei Municipal nº 12.037/2010, que institui o Portal Transparência Juiz de Fora. 2010. **Data de Publicação: 21/08/2010**. Disponível em: <<http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?njn=10392&njc=&njt=DECRE>>. Acesso em 24 nov. 2018.
- JUIZ DE FORA. Decreto nº 11.615, de 01 de julho de 2013. Regulamenta o acesso a informações de que trata a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e Lei Municipal nº 12.037/2010. 2013. **Data de Publicação: 02/07/2013**. Disponível em: <<http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?njn=11615&njc=&njt=DECRE>>. Acesso em 24 nov. 2018.
- JUIZ DE FORA. Decreto nº 12.902, de 09 de março de 2017. Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Comunicação Social - SCS, instituída pela Lei nº 10.000/2001. 2017. **Data de Publicação: 10/03/2017**. Disponível em: <<http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?njn=12902&njc=&njt=DECRE>>. Acesso em 24 nov. 2018.
- JUIZ DE FORA. Lei nº 12.037, de 24 de maio de 2010. Institui o Portal da Transparência Municipal, “Transparência Juiz de Fora”. 2010. **Data de Publicação: 25/05/2010**. Disponível em: <<http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?njn=12037&njc=&njt=LEI>>. Acesso em 24 nov. 2018.
- JUIZ DE FORA. Lei nº 9.709, de 18 de janeiro de 2000. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Câmara Municipal de Juiz de Fora e dá outras providências. 2000.

Data de Publicação: 19/01/2000. Disponível em:

<https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023528>. Acesso em 24 nov. 2018

KIM, S.; LEE, J. E-Participation, transparency, and trust in local government. **Public Administration Review**, v. 72, issue 6, p. 819-828, 2012.

KLERING, L. R.; SCHRÖEDER, C. da S. Políticas e estratégias públicas municipais: novos desafios e perspectivas para o desenvolvimento local. **REDES**, v. 13, n. 2, p. 144-160, 2008.

KLIKSBERG, B. ¿Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos? **Revista de Administración Pública**, 41(3), 537-541, 2007, maio-junho.

KLITGAARD, R. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press, 1998.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. **Public Administration Review**. Yale, v.65, n.1, p. 94-108, 2005.

KUBBE, I. The Bigger Picture of Corruption: Europe in Comparative Perspective. **Center for the Study of Democracy**, UC-Irvine. 2014.

LAURINHO, S.; DIAS, L. N. S.; MATTOS, C. A. C. Corrupção e Ineficiência em Licitações de Governos Locais e Desenvolvimento Humano: Novas Reflexões. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 30, p. 57-70, 2017.

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...** Santa Cruz do Sul/RS: UNISC, p. 1-19, 2015.

LEITCH, S.; PALMER, I. Analysing Texts in Context: Current Practices and New Protocols for Critical Discourse Analysis in Organization Studies. **Journal of Management Studies**. 47(8), September 2010. p.1194-1212.

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)** – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

LIMA, M. H. T. de F.; CORDEIRO, H. C. D.; GOMES, C. A. de S. Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil: a lei de acesso à informação como marco divisor. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: **Editora UFMG**, 2014. p. 47-70.

LOUREIRO, M. R, TEIXIERA. M. A.; MORAES, T. C. Democratização e Reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 43, p. 739-774, 2009.

MAEDA, R., ZIEGFELD, A. Socioeconomic status and corruption perceptions around the world. **Research and Politics**, 1-9, 2015.

MAFFEZZOLLI, E. C. F.; BOEHS, C. G. E. Uma reflexão sobre o estudo de caso como método de pesquisa. **Revista FAE**, Curitiba, v. 11, n.1, p. 95-110, 2008.

MAGALHÃES, I; MARTINS, A. R.; RESENDE V. M. **Análise de discurso crítica: um método de pesquisa qualitativa** / - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017. 260 p.

- MAGNAGNAGNO, O. A.; LUCIANO, E. M.; WIEDENHOFT, G. C. Redução dos Níveis de Corrupção no Brasil: Qual o papel da Tecnologia da Informação e Comunicação? . **GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 15, n. Ed. Especial, p. 157-170, 2017.
- MANZINI, E.J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: Seminário Internacional Sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos, 2, 2004, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate. **Anais...** Bauru: USC, 2004. CD-ROOM. 10p.
- MARQUES, F. P. J. A. Internet e participação política no caso do estado brasileiro: um relato de pesquisa. **Em questão**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 219-247, jul./dez. 2009.
- MARTINS, G. A. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.
- MARTINS, J. A. **Corrupção**. São Paulo. Globo, 2008.
- MARTINS, M. F.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R.; SOARES, J. B. Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 2, p. 151-185, 2008.
- MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho, 2005.
- MATTOS, P. L. A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 4, p. 823-847, 2005.
- MAURO, P. Corruption and Growth. Quarterly **Journal of Economics**, v. 110, n. 3, p. 681-712, 1995.
- MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, 47(3), 745-775, 2013.
- MEIHY, J. C. S.; RIBEIRO, S. L. S. **Guia Prático de História**. São Paulo: Contexto, 2011.
- MEIJER, A.; THAENS, M. Alinhamento 2.0: Uso estratégico de novas tecnologias da internet no governo. **Government Information Quarterly**, 27, 113–121, 2010.
- MENDANHA, G. M. O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. **Revista da CGU**, Brasília, v. IV, n. 6, p. 59-70, set. 2009.
- MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009.
- MICHENER, G. Conceptualizing the quality of transparency. In: 1st Global Conference on Transparency. **Annals**. Newark, 2011.
- MICHENER, G. Transparência Local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades. 2016. Rio de Janeiro: **FGV e Open Society Foundations**. Disponível em:
<http://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/fgv_-_relatorio_transparencia_2016_-_22-09_-_final.pdf>. Acesso em: 30 maio 2018.
- MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, p. 233-242, 2013.
- MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations, 2014.

- MONTVILOFF, V. **National Information Policies**– A Handbook on the Formulation, Approval, Implementation and Operation of a National Policy on Information. Paris: UNESCO, 1990. 180p.
- MOREIRA, J. N. Análise da participação das organizações da sociedade civil nas políticas públicas locais: um estudo da experiência do Movimento Nossa BH. 2012. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
- 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.
- NOSSA BH. Nossa Ações. 2018b. . Disponível em: <<http://nossabh.org.br/nossas-acoes/projetos/>>. Acesso em 24 nov. 2018.
- NOSSA BH. Quem Somos Nós. 2018a. . Disponível em: <<http://nossabh.org.br/quem-somos/o-que-queremos/>>. Acesso em 24 nov. 2018.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliaquias. In: **Lua Nova**, Nº 44, pp.27-54, 1998.
- OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. [S.I.]: Avaliações da OCDE sobre Governança Pública, 2011.
- 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.
- OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Rev. Adm. Pública** [online], vol.45, n.5, pp.1395-1424, 2011.
- OLIVIERI, C.; MARTINELLI, B.; MASSUCATTO, P.; SILVA, C. B. Gestão Municipal e Corrupção na Implementação de Programas Educacionais Federais. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 169-179, 2018.
- OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. Instrumentos Governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 1943-1967, nov./dez. 2011.
- ORLANDI, E P. **As formas do silêncio: no movimento dos sentidos**. Campinas: UNICAMP, 1995.
- OSBH. Observatório Social de Belo Horizonte. Estatuto Social. 2018.
- PAES, E. B. A construção da lei de acesso à informação pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, 2011, 62(4), 407-423.
- PBH. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Controladoria-Geral do Município. 2018a. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/controladoria>>. Acesso em 24 nov. 2018.
- PBH. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Controladoria-Geral do Município. Programas e Ações 2018c. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/programas-e-projetos/controladoria>>. Acesso em 24 nov. 2018.

- PBH. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Controladoria-Geral do Município. SUTRANSP. Programa de Integridade.2018d. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sutransp/programa-de-integridade>>. Acesso em 24 nov. 2018.
- PBH. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Dados Abertos. 2018b. Disponível em: <<https://dados.pbh.gov.br/>>. Acesso em 24 nov. 2018.
- PECI, A.; VIEIRA, M. A construção do 'real' e práticas discursivas. **Anais do XXVIII ENANPAD**. Curitiba, 2004.
- 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.
- PEIXOTO, T., WEGENAST, T. A. Democracia eletrônica no Brasil e no mundo. **Revista do Legislativo**, (43), pp. 152-165, 2011.
- PEREYRA, S. **Política y transparencia: la corrupción como problema público**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.
- PERUZZOTTI, E. Accountability. In: AVRITZER, L., BIGNOTO, N., GUIMARAES, J., STARLING, H. M. M. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 477-484, 2008.
- PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Social accountability. In: Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American Democracies. Pittsburgh: **University of Pittsburgh Press**, p. 9-10, 2006.
- PHILLIPS, N.; LAURENCE, T.B.; HARDY, C. Discourse and Institutions. **Academy of Management Review**. 29 (4), 2004. p.635-652.
- PINHO, J. A. G. de; Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p.471- 493, maio/jun. 2008.
- PINHO, J., A. G.; SACRAMENTO, A. R. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.
- PINHO, J.A.G. Accountability em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, São Paulo, 2006. **Anais**. São Paulo: Anpad, 2006.
- PLATT NETO, O.; CRUZ, F. VIEIRA, A. L. Transparência das con-tas públicas das universidades: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade. **Anais do IV Colóquio Internacional sobre Gestão universitária na América do Sul**. INPEAU. Florianópolis, 2004.
- 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.
- POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil. In POWER, Timothy J; TAYLOR, Matthew M. (Eds) **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. University of Notre Dame Press, 2011.

- PRZEWORSKI, A. **Democracy and the Limits of Self-Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- RAUPP, F. M. Prestação de contas de executivos municipais de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 151-158, 2014.
- RAUPP, F. M.; ABREU, E.; ABREU, M. B. Disponibilização de informações à sociedade em meios eletrônicos: um estudo nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 14, n. 42, p. 41-54, 2015.
- RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Prestação de contas no legislativo local antes e depois da Lei de Acesso à Informação. **Contexto**, v. 15, n. 29, p. 30-46, 2015.
- RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle social na Administração Pública: a importância da transparência nas contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de educação e pesquisa em Contabilidade**, v. 4, n. 3, art. 2, p. 23-43, set/dez, 2010.
- RESENDE, V. M. Análise de discurso crítica como interdisciplinar para a crítica social: uma introdução. In: Melo. Iran Ferreira de, (Org.) **Introdução aos estudos críticos do discurso: Teoria e Prática** / Iran Ferreira de Melo (Org.) Campinas, SP: Pontes Editores, 2012.
- 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.
- SANTANA JUNIOR J. B. *et al.* Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos Poderes e Órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 3, p. 62-84, 2009.
- SANTOS, M. D.; VISENTINI, M. S. Elaboração de um Ranking da Transparência e Compreensão das Práticas de Gestão de Municípios Integrantes do COREDE Missões-RS. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 239-247, 2018.
- SANTOS, P. M.; BERNARDES, M. B.; ROVER, A. J. **Teoria e prática de governo aberto: Lei de Acesso à Informação nos executivos municipais da região sul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.
- SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: Schedler, A., Diamond, L., Plattner, M. F. (Eds.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Colorado: Lynne Rienne, p. 13-28, 1999.
- SCHERER-WARREN I.; LÜCHMANN LHH. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil Introdução. **Revista Política & Sociedade**. 2004; 1(5).
- SCHILLING, F. O estado do mal-estar: corrupção e violência. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 3, p. 47-55, 1999.
- SCHOMMER, P. C.; ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; DAHMER, J.; SOUSA, A. D. Accountability and co-production of information and control: social observatories and

- their relationship with government agencies . **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, 2015.
- SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 7, n. 1, 2005.
- SILVA, E. R.; GONÇALVES, C. A. Possibilidades de Incorporação da Análise Crítica do Discurso de Norman Fairclough no Estudo das Organizações. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 1, p. 1-20, 2017.
- SILVA, F. R.; CANÇADO, A. C.; SANTOS, J. C. D. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 24-58, 2017.
- SORJ, B. Sociedade Civil e Política no Brasil. *In* **Seminário Sociedade Civil e Democracia na América Latina: crise e reinvenção da política**. Instituto Fernando Henrique Cardoso e Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. São Paulo. 2006.
- SOUZA, J. Weber. In: AVRITZER, L. *et al.* **Corrupção: Ensaio e Críticas**. Belo Horizonte: Editora Ufmg, p. 25-35, 2008.
- SOUZA, R. T. B. de. O arquivista e as políticas públicas de arquivo. In: CONGRESSO NACIONAL DE ARQUIVOLOGIA, 2., Porto Alegre: 2006. Disponível em:<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1026/1/EVENTO_ArquivistaPoliticaPublicaArquivo.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.
- SOUZA, V. R. C. de. O acesso à informação na legislação brasileira. **Rev. SJRJ**, Rio de Janeiro, v.19, n.33, p. 161-181, abril/2012.
- SPINK, P.; TEIXEIRA, M. A. A disponibilidade de ser controlado: o controle social da Administração Pública visto com base no programa Gestão Pública e Cidadania. *In* **Controle Social da Administração Pública: Cenário, Avanços e Dilemas no Brasil**. Alvaro Martim Guedes e Francisco Fonseca (Orgs.) São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- STAKE, R. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks, CA.: Sage, 1995.
- STYLES, A. K; TENNYSON, M. The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the Internet. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, Florida, v. 19, n. 1, p. 56-92, spring 2007.
- TANZI, V. Corruption, around the world: causes, consequences, scope, and cures. **IMF Staff Paper**, [S. l.: s. n.], v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998.
- TAPSCOTT, D.; WILLIAMS, A. D.; HERMAN, D. **Government 2.0: Transforming government and governance for the twenty-first century**. Austin, TX: nGenera Corporation, 2008.
- TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K. **Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos**. In. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília: Ipea: Enap, 2018. 413 p.
- 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.
- TAYLOR, M. M.; BURANELLI, V. C. Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 59-87, 2007.

- TEIXEIRA, E. C. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: Equip; Salvador: UFBA, 2001.
- TEIXEIRA, V. A. O controle da corrupção: Desafios e Oportunidades para o TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília**, v.35, n. 105, p.333-356, 2006.
- TEODÓSIO, A. D. S. S.; NASCIMENTO, D. C.; PALMEIRA, E. R.; AYRES, L. C. Sociedade Civil e Governo na Gestão de Cidades: a incidência do Movimento Nossa BH nas políticas públicas. **Future Studies Research Journal: Trends and Strategies**, v. 8, n. 2, p. 30-60, 2016.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2017. 2018. Disponível em: <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.
- TRIBUNA DE MINAS. Comitê de Cidadania cobra maior clareza nos gastos da Câmara. Por: **Renato Salles**. Publicada em 13/04/2012b. Disponível em: <<https://tribunademinas.com.br/noticias/politica/13-04-2012/comite-de-cidadania-cobra-maior-clareza-nos-gastos-da-camara.html>>. Acesso em: 10 nov. 2018.
- TRIBUNA DE MINAS. Comitê de Cidadania e OAB lançam cartilha contra corrupção eleitoral. Por: **Táscia Souza**. Publicada em 30/10/2012a. Disponível em: <<https://tribunademinas.com.br/noticias/cidade/30-10-2012/comite-de-cidadania-e-oab-lancam-cartilha-contra-corrupcao-eleitoral.html>>. Acesso em: 10 nov. 2018.
- TRIBUNA DE MINAS. Comitê propõe fim da verba indenizatória. Por: **Bárbara Riolino**. Publicada em 25/03/2015. Disponível em: <<https://tribunademinas.com.br/noticias/politica/25-03-2015/comite-propoe-fim-da-verba-indenizatoria.html>>. Acesso em: 10 nov. 2018.
- TRIBUNA DE MINAS. Despesas de vereadores de JF ultrapassam R\$ 660 mil no 1º semestre. Por: **Leticya Bernadete**. Publicada em 23/08/2018. Disponível em: <<https://tribunademinas.com.br/noticias/politica/23-08-2018/despesas-de-veredores-de-jf-ultrapassam-r-660-mil-no-1o-semester.html>>. Acesso em: 10 nov. 2018.
- TRIBUNA DE MINAS. Grupo juiz-forano é um dos pioneiros no combate à corrupção. Por: **Juliana Netto**. Publicada em 06/03/2017. Disponível em: <<https://tribunademinas.com.br/noticias/bem-jf/06-03-2017/grupo-juiz-forano-e-um-dos-pioneiros-no-combate-a-corrupcao.html>>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- VELOSO, J. F. A. *et al.* Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras. Brasília: **Ipea**, 2011.
- VENTURA, T. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 705-720, 2016.
- VIEIRA, J. A.; MACEDO, D. S. Conceitos-chave em análise de discurso crítica. In: Batista Jr., José Ribamar Lopes, 1980. **Análise de discurso crítica para linguistas e não linguistas** / José Ribamar Lopes Batista Jr., Denise Tamaê Borges Sato, Iran Ferreira de Melo, organização - 1. ed. - São Paulo: Parábola 2018, 49-77.
- YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.
- ZANCANARO, A. F. A corrupção político-administrativa no Brasil. **Akrópolis-Revista de Ciências Humanas da UNIPAR**, v. 3, n. 10, 1995.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças – USP**, v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.

ZURRA, R. J. O., CARVALHO, M. A. O E-Legislativo como ferramenta de transparência na administração pública brasileira. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança**, Salvador, Bahia, Brasil, 3, 2008.

ANEXO

"Comitê de Cidadania"

Informativo 2002: Eleições

Escolha Bem e Controle Depois

Dois "mundos" bem distintos fazem parte da nossa realidade: o que conhecemos no dia-a-dia e o mundo da política. Através do voto temos a oportunidade de interferir e entrar no mundo político ao escolhermos os indivíduos que farão parte dos Poderes Legislativo e Executivo.

Passadas as eleições parece que os dois mundos se separam e não sabemos o porquê das decisões tomadas neste meio, aparentemente distante, nem sempre são as que desejamos. Nos deparamos com situações que carecem da devida transparência. Para que tenhamos condições de não sermos apenas meros espectadores do mundo da política é indispensável conhecer a composição e as funções das estruturas responsáveis pelas decisões que interferem em nossas vidas.

O Poder Executivo, um dos poderes que integram o Estado Brasileiro, tem seus cargos preenchidos através de eleições em três esferas distintas: Presidente e vice-presidente da República, em nível federal; Governador e vice-governador, em nível estadual; Prefeito e vice-prefeito, em nível municipal.

O Poder Legislativo, o segundo dos poderes a integrar a estrutura do nosso Estado, é formado por representantes de todos os segmentos da sociedade e seus membros, os chamados parlamentares, também atuam em três esferas:

Câmara de Vereadores: são os que fazem e aprovam (ou não) as leis da nossa cidade; Assembléia Legislativa dos Estados: onde estão os

Deputados Estaduais que fazem e aprovam (ou não) as leis que afetam a vida dos moradores do nosso estado;

Câmara de Deputados Federais: são os que fazem e aprovam (ou não) as leis, em caráter nacional, que afetam a vida de todos os brasileiros;

Senadores: possuem mandato de 8 anos e constituem, juntamente com os deputados federais, o conhecido Congresso Nacional.

Dois grandes funções, definidas na nossa Constituição, são atribuídas ao Poder Legislativo em seus três níveis, dentre outras: legislar, ou seja, criar e aprovar leis, votando, inclusive, aquelas propostas pelo Executivo, além de também aprovar e fiscalizar os gastos e orçamentos dos prefeitos, governadores e presidente da República.

Por fim, como terceiro Poder existente no Brasil, está o Judiciário, fiscalizador maior do cumprimento das leis, este poder tem seus cargos preenchidos através de concurso público, fato que permite o acesso de qualquer brasileiro, independente de partido político ou ideologia. Apenas os cargos de cúpula dos Tribunais em nosso país sofrem influência do Poder Executivo que pode nomear seus membros.

O Poder Legislativo e sua importância como representante da nossa sociedade. Os três Poderes possuem funções de extrema importância para o país e devem funcionar de forma harmônica e equilibrada, fiscalizando uns aos outros a fim de se evitar qualquer excesso que comprometa a ordem democrática. Como base de todo este sistema estão as leis, expressões maiores das necessidades sociais, pactos ou regras de convivência elaboradas pelo Legislativo em nosso nome.

Este Poder desempenha papel relevante na ordem democrática e na preservação do Estado Democrático de Direito, podendo até cassar mandatos dos chefes dos Executivos. O Legislativo é um dos pilares centrais da democracia.

Para governar, o chefe do Executivo se preocupa em compor o Legislativo com

representantes do seu partido para que possam apoiar seus projetos. É de suma importância que se fiscalize a atuação dos legisladores para que este Poder não se transforme em um verdadeiro "Balcão de Negócios", dirigido por oportunistas com interesses próprios que se distanciam da busca do bem-estar coletivo.

Faz-se necessário barrar a atuação de parlamentares oportunistas que negociam de forma ilegal e imoral com empreiteiras, corrompem funcionários do Executivo e compram votos no Legislativo praticando a política do "É dando que se recebe".

Eleger um Legislativo comprometido com as causas sociais e a ética é a garantia da fiscalização eficaz sobre o Executivo e a certeza de que tais parlamentares não serão simples homologadores dos atos dos prefeitos, governadores e do presidente da República. Isto acontece em ditaduras não pode acontecer na Democracia.

As decisões sobre a sociedade têm que ter nossa participação através de plebiscitos, comissões e conselhos, escolhendo bem os candidatos nas eleições, pois estaremos lhes delegando poderes e autorizando para que ajam em nossos nomes.

A mobilização da sociedade deve ser permanente, não podemos ficar atentos somente na época dos pleitos eleitorais. O acompanhamento dos trabalhos dos Legislativos, principalmente a Câmara de Vereadores de nossa cidade, é a garantia do cumprimento dos compromissos assumidos pelos candidatos nas campanhas. Estar presente às sessões, conhecer os projetos que são votados, coibir o pagamento de "getons" por reuniões extras, traçar objetivos, divulgar o trabalho fiscalizador e conseguir mais pessoas que abracem esta luta são as garantias da realização de um controle amplo para eliminar as mazelas que existem, identificar as distorções e exigir parlamentares dignos.

***"Eles decidem a nossa vida, nós lhe damos poder,
precisamos de pessoas que nos mereçam".***

Fique atento às nossas informações. Reunião as 2ª Quartas Feiras de cada mês às 19:00 horas - Rua Halfeld, 1179 - JF/ MG Tel: (32) 3217-5886 comiteciudadaniajf@ig.com.br. Apoio para publicação: Sindicato dos Engenheiros



COMITÊ DE CIDADANIA

COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ - ARQUIDIOCESE DE JUIZ DE FORA
ACOMPANHAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL

Informativo nº 30 - MARÇO/2015

Período: julho a dezembro de 2014

EDITORIAL

Ano Novo: crise nacional e mundial, crise hídrica e energética, crise política, crise nos relacionamentos, religiões, redes sociais e pessoais. Preocupação, temor, esperança, união, serviço ...

Dando continuidade ao trabalho de acompanhamento da Câmara Municipal de Juiz de Fora, o COMITÊ DE CIDADANIA – CJP/JF apresenta o INFORMATIVO no. 30 com informações referentes ao 2º. Semestre/ 2014 : leis aprovadas, avaliação das Câmaras Itinerantes , gastos excessivos com a Verba Indenizatória, exigência de maior transparência, Reforma Política, e outros .

Neste momento difícil e crucial vivido pelo Brasil e pelos brasileiros a ÉTICA, a TRANSPARÊNCIA e o COMBATE À CORRUPÇÃO, são palavras de ordem para o Comitê de Cidadania-CJP/JF e para toda a população brasileira. É fundamental que os cidadãos participem ativamente da vida política do país e especificamente de seu município, das Câmaras Municipais, dos Conselhos, Associações de bairros e de outras organizações cujo poder de decisão interfere diretamente em suas vidas.

Em Juiz de Fora o Portal da Transparência permite obter informações orçamentárias, financeiras e administrativas do Município e da Câmara Municipal. Recentemente instalada, a TV Câmara transmite, em tempo real, as sessões da Câmara o que também possibilita acompanhar e avaliar o trabalho dos vereadores.

Estas pequenas conquistas de abertura e participação popular, tardiamente implementadas, devem ser utilizadas com mais frequência pelos cidadãos. Para provocar mudanças é necessário **PASSAR DA INDIGNAÇÃO PARA A AÇÃO.**

Câmaras Itinerantes- Reunião Especial

Há 14 anos O Comitê de Cidadania acompanha, de maneira independente, o Legislativo Municipal. Dentro desse propósito, participou, em 17 de novembro, de uma reunião especial que tratou dos encaminhamentos apresentados nas Câmaras itinerantes pelos representantes comunitários. Cumpre ressaltar a presen-

ça de todos os Secretários Municipais e representantes de Órgãos como CESAMA, EMPAV, CEMIG, PROCON, Polícia Militar e outros. Entretanto, apenas 09 vereadores participaram da reunião e eram poucos também os representantes de Associações de Moradores. Durante o ano de 2014 aconteceram 4 Câmaras

Itinerantes e os bairros de Juiz de Fora foram agrupados conforme sua localização geográfica, em Regiões. Em novembro, numa reunião especial da Câmara, houve a reapresentação de todas as propostas e foi feita a divulgação das respostas recebidas dos órgãos para onde foram encaminhadas.

REGIÃO	DATA	Nº DE PROPOSTAS	Nº BAIRROS
Norte	abril	49	22
Centro	junho	54	18
Oeste	agosto	48	35
Leste	Outubro	53	28

Na Região Leste, como exemplo, de 53 propostas apresentadas, 42 não foram sequer respondidas. A frase mais ouvida durante a apresentação foi: "a solicitação aguarda resposta". O Secretário de Governo, nas considerações finais da reunião, assumiu o compromisso de

organizar um calendário de reuniões em dezembro de 2014, entre os representantes comunitários e os Secretários das pastas, cujas reivindicações não foram atendidas. Em fevereiro de 2015, o Comitê de Cidadania entrou em contato com a Secretaria de Governo para saber se tais

reuniões aconteceram e recebeu a informação do jornalista responsável de que essas reuniões estão ainda sendo articuladas. **CONCLUSÃO: Falta muito empenho para que a participação popular seja levada a sério e as Câmaras Itinerantes cumpram seu efetivo papel.**

TRANSPARÊNCIA

A Constituição Federal de 1988 garante aos indivíduos o acesso às informações de dados públicos de interesse coletivo ou geral e de interesse particular, desde que não implique em riscos à sociedade ou ao Estado.

Somente em 2012 é que foi aprovada a Lei Federal 12.527/12, de Acesso à Informação, criada para garantir a transparência em todas as ações e gastos do Poder Público. Ela obriga todos os órgãos do governo, seja na esfera municipal, estadual

ou federal, a prestarem contas aos cidadãos sobre contratos, despesas com pessoal e demais informações que sejam de interesse público, em Portais, via Internet, além de oferecer um canal de atendimento ao cidadão, tanto de forma presencial como on-line.

O acesso aos dados públicos é um direito que só

será plenamente atingido quando for exercido por todos os cidadãos. Participe desta conquista! Acesse o Portal da Transparência de Juiz de Fora e acompanhe a prestação de contas do Legislativo e do Executivo.

www.camarajf.mg.gov.br
www.pjf.mg.gov.br

LEIS APROVADAS E GASTOS COM VERBA INDENIZATÓRIA

VEREADORES	Leis de interesse POLÍTICO, ECONÔMICO E SOCIAL	Leis de PROTEÇÃO AMBIENTAL	Leis de UTILIDADE PÚBLICA	VERBA INDENIZATÓRIA	PERÍODO DE 01/07/2014 a 31/12/2014
Ana Rossignoli	Leis nº 13000/13029/13040/13044	—	Leis nº 13056/13059	R\$ 44.898,74	<p>O DIREITO à informação de DADOS PÚBLICOS é GARANTIDO pela Constituição Federal/1988.</p> <p>Fonte de consulta: Câmara Municipal de Juiz de Fora e Divisão de Programação e Liquidação de Despesa.</p>
André Mariano	—	—	—	R\$ 38.128,87	
Antônio Aguiar	Lei nº 13 033	Lei nº 13 049	—	R\$ 44.360,92	
Aparecido Oliveira	Lei nº 112 998	—	Lei nº 13 050	R\$ 43.470,85	
Fco. Evangelista	—	—	—	R\$ 43.346,02	
Hitler Wagner	—	—	—	R\$ 39.574,55	
Isauro Calais Filho	Lei nº 13 039	—	—	R\$ 38.105,43	
João Evangelista	—	—	—	R\$ 44.887,68	
José Fiorilo	Lei nº 13 020	—	—	R\$ 12.501,61	
José MárcioG.	Leis nº 13 023/13 028/ 13 041	—	—	R\$ 40.286,78	
Jucélio Maria	Lei nº 13 062	—	—	R\$ 31.385,51	
Julio Gasparette	Lei nº 12 995/ 13 026	—	—	R\$ 45.028,87	
Lúis Otávio	Lei nº 13 009	—	—	R\$ 40.232,86	
Nilton Militão	—	—	—	R\$ 40.948,50	
Noraldino Júnior	Leis nº Lei 13 043/ 13 072	—	—	R\$ 20.545,38	
Oliveira Tresse	—	—	—	R\$ 43.791,74	
Roberto Cupolillo	Lei nº 13 045	—	—	R\$ 18.731,20	
Rodrigo deMattos	—	—	—	R\$44.340,89	
Wanderson Castelar	—	—	—	R\$32.991,87	
TOTAL	18 (dezoito)	01 (uma)	03 (Três)	R\$ 707.558,27	

Dentre as 59 leis aprovadas no 2º. Semestre/2014, 19 foram de Denominação de Próprio Municipal e Logradouros; 11 concedendo Títulos Honoríficos e 07 criando Datas Comemorativas.

Principais leis do 2º semestre/2014

*Lei nº 13 028/2014 - Dispõe sobre a vedação de realização de trote em vias e logradouros públicos no município de Juiz de Fora. **AUTOR** : Vereador José Márcio

*Lei nº 13 033/2014 - Dispõe sobre a obrigatoriedade de notificar aos órgãos de Proteção da Criança e do Adolescente os casos de uso de álcool e drogas. **AUTOR** : Vereador Antônio Aguiar

*Lei nº 13 041/2014 - Dispõe sobre a divulgação de todos os dados referentes às implantações de conjuntos habitacionais ou loteamentos que tenham alguma participação do poder público em JF. **AUTOR**: Vereador José Márcio

*Lei nº 13 072/2014 - Dispõe sobre a divulgação de demanda atendida no ano em curso e lista de espera por vaga nas Creches Municipais de JF. **AUTOR**: Vereador Noraldino Júnior

Mensagens do Executivo

No período foram aprovadas 30 Mensagens do Executivo Municipal. Dentre estas destacam-se:

Lei no. 13 032/ 2014 – Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2015.

Lei no. 13 071/2014 – Institui a Política Municipal de Utilização Sustentável dos Veículos de Tração Animal.

Lei no. 13 079/ 2014 – Estima a Receita e fixa a Despesa do Município, no exercício de 2015.

Lei no. 13 080/ 2014 – Altera o Anexo I da Lei Municipal no. 12 866, que institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2014- 2017.

Cabe ao vereador fiscalizar a correta aplicação do dinheiro público e estar atento aos anseios do povo.

COMISSÕES PERMANENTES da Câmara Municipal

Conforme já foi informado ao Presidente da Câmara Municipal de Juiz de Fora, a partir deste 1º. Semestre/2015 o Comitê de Cidadania- CJP/ JF passará a acompanhar também o trabalho realizado pelas Comissões Permanentes. O objetivo é valorizar o Legislativo e informar melhor aos leitores sobre o papel do Legislativo Municipal.



OLHO VIVO

PELO FIM DA VERBA INDENIZATÓRIA

PARA LEMBRAR: VERBA INDENIZATÓRIA é o valor repassado aos vereadores, além dos salários (**R\$ 15.031,76** - quinze mil, trinta e um reais e setenta e seis centavos mensais,) para indenizar os gastos com combustível, papel, telefone, copa interna, aluguel de gabinete, consultoria técnica, equipamentos, locação de veículos, entre outros, no exercício do mandato.

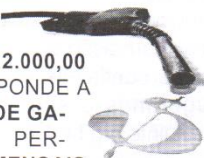


Valor mensal da Verba Indenizatória para cada vereador: Até **R\$8.000,00**

CONSTATAÇÕES IMPORTANTES FEITAS PELO COMITÊ DE CIDADANIA- CJP/JF APÓS PESQUISA E ANÁLISE, NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, SOBRE OS GASTOS COM A VERBA INDENIZATÓRIA:

A MAIORIA DOS VEREADORES (75%) GASTA, MENSALMENTE, QUASE O VALOR TOTAL DA VERBA INDENIZATÓRIA QUE LHE É DESTINADA.

O MAIOR GASTO MENSAL É COM COMBUSTÍVEL E LUBRIFICANTE: ENTRE **R\$ 1.800,00 A R\$ 2.000,00 por cada vereador. ISTO CORRESPONDE A APROXIMADAMENTE **600 LITROS DE GASOLINA** QUE POSSIBILITAM UM PERCURSO DE **6.000 QUILOMETROS MENSAIS**.



**O SEGUNDO MAIOR GASTO REFERE-SE AO UTILIZADO COM CONSULTORIA TÉCNICA: VÁRIOS VEREADORES (70%) MANTÊM UMA (OU DUAS) CONSULTORIAS DURANTE TODO O ANO. ISTO NÃO CARACTERIZA UM EMPREGO FIXO? POR QUE NÃO FORMAR UMA EQUIPE FIXA, INTERDISCIPLINAR, QUE PODERIA ATENDER A TODOS OS VEREADORES E À COMUNIDADE? NÃO SERIA MAIS ECONÔMICO E RACIONAL?



SOMENTE NO 2º. SEMESTRE (JULHO A DEZEMBRO/2014) FORAM GASTOS UM TOTAL DE **R\$ 258.760,49** COM VEÍCULOS (combustível, lubrificantes...) E UM TOTAL DE **R\$ 178.757,00** COM CONSULTORIA TÉCNICA.

VÁRIOS VEREADORES MANTÊM SALAS CUJOS ALUGUÉIS SÃO PAGOS COM A VERBA INDENIZATÓRIA. NÃO SERIA VIÁVEL ACOMODÁ-LOS, TODOS, EM PRÉDIOS PÚBLICOS? EM TEMPOS DIFÍCEIS, O POVO É CHAMADO A RACIONALIZAR GASTOS: O EXEMPLO NÃO DEVERIA VIR POR PARTE DOS QUE O REPRESENTAM ?

O PRESIDENTE DA CÂMARA, EMBORA UTILIZE UM CARRO INSTITUCIONAL, NÃO TENDO GASTOS COM GASOLINA, TAMBÉM CONTINUOU GASTANDO QUASE O TOTAL DA VERBA QUE LHE É PERMITIDA LEGALMENTE.

A DIFERENÇA ENTRE O MENOR E O MAIOR GASTO É INTRIGANTE: COMO JUSTIFICAR QUE UM VEREADOR FAÇA UM BOM TRABALHO GASTANDO MENSALMENTE CERCA DE **R\$ 2.000,00** E OUTRO, QUE TEM O MESMO TRABALHO, GASTE APROXIMADAMENTE **R\$ 8.000,00** MENSALIS?!

VÁRIOS VEREADORES (65%) UTILIZAM A VERBA INDENIZATÓRIA PARA LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. SOMENTE NO 2º. SEMESTRE/2014 FORAM GASTOS **R\$ 118.325,16** PARA ESTE FIM. COM TAL VALOR A CÂMARA MUNICIPAL COMPRARIA QUASE 04 (quatro) CARROS ECONÔMICOS POR SEMESTRE, QUE PODERIAM SER UTILIZADOS NOS TRÊS ANOS DE MANDATO.



ENFIM, A VERBA INDENIZATÓRIA DOS VEREADORES CONSISTE EM 60% DAQUELA DESTINADA AOS DEPUTADOS ESTADUAIS. TRATA-SE DE UMATO DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA, APOIADA POR SEUS PARES, PORTANTO, PODE SER ABOLIDA PELOS MESMOS. EMBORA SEJA LEGAL, O SEU USO ABUSIVO, DESACREDITA O TRABALHO DO POLÍTICO, CUJA FUNÇÃO REPRESENTATIVA, DEVERÁ REVESTIR-SE DE NOBREZA E ESPÍRITO DE SERVIÇO.

NA CÂMARA DE VEREADORES DE BELO HORIZONTE, O PROJETO DE RESOLUÇÃO No. 1432/15, INSTITUI UMA NOVA FORMA DE CUSTEIO DOS MANDATOS PARLAMENTARES: A CHAMADA VERBA INDENIZATÓRIA SERÁ SUBSTITUÍDA POR LICITAÇÕES QUE PASSEM A COBRIR TODAS AS DESPESAS QUE, ATÉ ENTÃO, FORAM INDENIZÁVEIS. A MUDANÇA FOI DECIDIDA EM CONJUNTO, PELOS VEREADORES, E ANUNCIADA PELO PRESIDENTE DA CASA, EM ENTREVISTA COLETIVA. A EXPECTATIVA É AUMENTAR A TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS REALIZADOS PELOS GABINETES E CONDUZIR A UMA EFETIVA ECONOMIA DE RECURSOS. É UMA ATITUDE PIONEIRA NO PAÍS E PODE SER TOMADA COMO EXEMPLO POR OUTRAS CASAS LEGISLATIVAS.

POR QUE NÃO A CÂMARA DE VEREADORES DE JUIZ DE FORA?

REFORMA POLÍTICA

A reforma política pode ser entendida como um conjunto de propostas para uma reorganização do sistema político brasileiro. Várias dessas propostas são prioritariamente defendidas como:

- O combate a corrupção fortalecendo a Democracia Direta e Participativa com a instituição de plebiscitos, referendos, conselhos deliberativos e mecanismos de iniciativa popular;

- A convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva visando garantir as mudanças que possam atender ao bem comum e ao mesmo tempo não atrapalhar as tarefas comuns do Poder Legislativo;

- A criação de mecanismos para que a representatividade feminina ocorra de fato. Apesar de serem mais da metade da população, as mulheres não estão proporcionalmente representadas no Poder Legislativo;

- Coibir a influência do poder econômico nas esferas de poder e especialmente no processo eleitoral dando-lhe mais transparência. O financiamento público das campanhas eleitorais visa impedir o favorecimento de candidatos

bancados pelo poder econômico. O atual sistema favorece a criação de uma relação incestuosa entre os parlamentares eleitos e seus financiadores. No atual modelo de financiamento, os interesses da população se tornam secundários ou mesmo desprezados dado aos compromissos assumidos pelos candidatos com seus financiadores de campanha. Com o financiamento público das campanhas eleitorais será possível equilibrar o processo eleitoral e criar um ambiente mais justo e democrático durante as eleições. Estratégias como a compra de votos se tornarão mais difíceis.

A participação de todos os cidadãos, verdadeiramente interessados na construção de uma sociedade mais justa e solidária, é indispensável nesse processo. Não podemos ignorar e nem mesmo nos omitir nessa empreitada. Uma informação correta a partir de fontes confiáveis é fundamental. Sugerimos o site: www.plebiscitoconstituente.org.br. Só podemos interferir naquilo que conhecemos. Fica então o desafio. Informe-se um pouco mais e decida a seu favor e a favor do povo brasileiro.



Comitê de Cidadania expõe seu trabalho ao novo Presidente da Câmara

Atendendo ao convite da Presidência da Câmara Municipal, a equipe de Coordenação do Comitê de Cidadania reuniu-se no dia 4 de março com o presidente, Vereador Rodrigo Mat-tos, com a Diretora Legislativa, o Assessor de Comunicação e do Centro de Atenção ao Cidadão. Na oportunidade, o Comitê de Cidadania expôs o seu projeto de trabalho para o ano de 2015, que tem como objetivo aprofundar o acompanhamento do Legislativo.

Ficou definido que o Comitê de Cidadania fará o acompanhamento do trabalho desenvolvido pelas Comissões Permanentes da Câmara Municipal e continuará sua pesquisa sobre a Verba Indenizatória através da análise dos documentos de prestação de contas apresentados pelos vereadores e arquivados na Divisão de Programação e Liquidação de despesas.

O Presidente Rodrigo Mattos, questionado pelo Comitê de Cidadania sobre a aprovação de mais 28 cargos comissionados informou que, desses cargos, 14 serão destinados à TV Câmara e que tem como meta realizar, ainda em sua gestão, o maior concurso público da Câmara Municipal. Este concurso será destinado ao provimento de cargos que atualmente se encontram preenchidos por funcionários comissionados. São promessas... Fiquem atentos!



"QUEM SABE FAZ A HORA!"

Transparência Juiz de Fora
Câmara Municipal Portas Abertas
Confira no site: www.camarajf.mg.gov.br
Outros: www.eleicoeslimpas.org.br
www.mcce.org.br
www.pjf.mg.gov.br

Fale conosco, participe!

O Comitê de Cidadania - CJP/JF é formado por cidadãos dedicados ao resgate de valores e transformação da sociedade. Visa fortalecer o processo democrático, promover e difundir o conceito de cidadania. Trabalha pela ética na política desde 2000.

O Comitê de Cidadania - CJP/JF, além de voluntário, é ecumênico e suprapartidário!

E-mail: comitecidadaniajf@yahoo.com.br Blog: comitedecidadaniajf.blogspot.com.br

Reuniões: sala de reuniões da Catedral Metropolitana de Juiz de Fora (entrada pelo estacionamento), toda 2ª quarta-feira de cada mês, às 19:00.

Telefone: (32) 3229 5450.

INFORMATIVO ELABORADO E PRODUZIDO PELO
COMITÊ DE CIDADANIA - CJP/JF.

Diagramação: Amar Artes Visuais Tiragem: 6000 exemplares

APOIOS



RCB MIAMSI





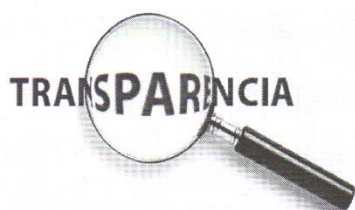
COMITÊ DE CIDADANIA

COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ - ARQUIDIOCESE DE JUIZ DE FORA
ACOMPANHAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL

INFORMATIVO Nº 34

PERÍODO : JULHO/2016 A MARÇO/2017

EDITORIAL



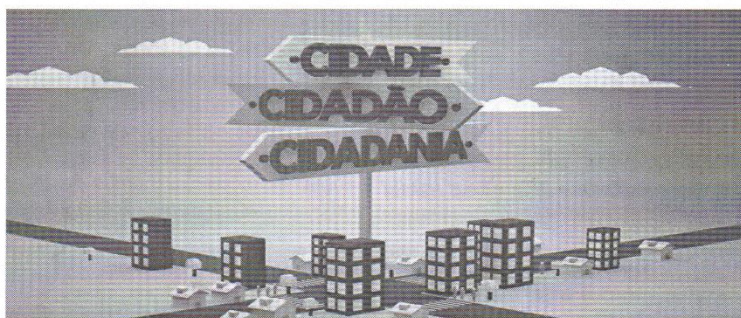
Em nossa cidade, uma nova Câmara Municipal já iniciou os seus trabalhos. Acabaram as férias. Passou o Carnaval. É hora de apresentar estratégias novas e buscar realizar as mudanças necessárias para dar alguma credibilidade à desacreditada classe política.

No início deste ano o Comitê de Cidadania/CAJP-JF apresentou a esta nova Câmara uma listagem de reivindicações e propostas que são o resultado de pesquisas e sugestões das ruas, escolas, associações, entre outras que acompanham o nosso trabalho. Nas páginas deste Informativo nº 34 estas reivindicações estão citadas.

Juiz de Fora pode e precisa fazer uma história diferente, capaz de influenciar o nosso estado e até o país. Hoje a população repudia qualquer desempenho parlamentar baseado na corrupção, nas artimanhas para compra de votos e no terrível assistencialismo que banaliza e descaracteriza esta função. Exercer um cargo político é optar pela supremacia do interesse público, é garantir o caráter de transparência, é preservar os princípios da moralidade, legalidade e austeridade nos gastos públicos.

É o que deve pautar os atos daqueles que nos representam.

A atual conjuntura política/social e o exercício da cidadania



Assim como a conjuntura global influencia a conjuntura nacional, esta também influencia a conjuntura local, isto é, a vida em nossa cidade. A insegurança e o medo do que ainda pode vir deixa os empregadores mais cautelosos e os empregados mais inseguros e isso contribui para a retração no consumo. Com as compras reduzidas o comércio entra em declínio, lojas são fechadas e as indústrias produzem menos para evitar estoques encalhados. As consequências são: mais desemprego, mais descontentamento social, o medo se transformando em ódio, o crescimento da violência, entre outras.

Temos que entender o que acontece em nível mundial e nacional e agir em nível local. Mais do que nunca precisamos de: fiscalizar os atos do legislativo e exigir que ele cumpra a sua finalidade que é a de também fiscalizar o executivo municipal, para evitar o desperdício do dinheiro público e garantir a boa utilização dos recursos arrecadados; aderir e apoiar todo movimento que visa proteger as pessoas mais vulneráveis; buscar fontes confiáveis de informação; participar de grupos de estudo re-

almente interessados em conhecer, de fato, a realidade e não em mascarar-la. Também vale ficar de olho nos Portais de Transparência da Câmara e da Prefeitura; engajar-se em Conselhos ou Movimentos Sociais que lutem por melhorias (Ex: COMITÊ DE CIDADANIA, POLITIZE!, VOTO CONSCIENTE); organizar grupos de estudos sobre política e cidadania, e outros mais.

Uma pessoa consciente pode encontrar, até nas atitudes cotidianas, inúmeras maneiras de colocar em prática a sua cidadania nem que seja com pequenos gestos de respeito e cuidado na utilização dos espaços públicos e no trato com o seu próximo.

Repetindo: nosso palco de ação é aqui, na nossa cidade, no local em que vivemos. Só o agir consciente de cada cidadão e cidadã pode minimizar os efeitos dessa crise econômica, social, e moral em que vivemos, possibilitando sua superação ainda que a médio ou longo prazo.

Não basta nos indignarmos e ficarmos de braços cruzados. É preciso agir e estarmos sempre bem informados.

Leis aprovadas no segundo semestre/2016

Período:
01/07/2016 a 31/12/2016

Leis relacionadas aos setores:			
Vereador e Partido Político	Pol. Econômica e Social	Leis de Util. Públicas	Proteção Ambiental
1- Rossignoli (PMDB)	Lei nº 13 440	--	--
2- André Mariano (PSC)	--	Lei nº 13 422	--
3- Antonio Aguiar (PMDB)	Leis nº 13 443, 13 435, 13 417 e LC 56	Lei nº 13 457	--
4- Aparecido Oliveira (PSP)	--	--	--
5- Chico Evangelista (PP)	--	--	--
6- Hitler Vagner (PSC)	--	--	--
7- José Emanuel (PSC)	--	Leis nº 13 432; 13 437; 13 456 e 13 470	--
8- José Fiorilo (PTC)	Leis nº 13 474; 13 410 / LC 055	--	--
9- José Laerte (PSDB)	Leis nº 13 460; 14 441	--	--
10- José Márcio (PV)	Lei nº 13 445 / LC 51, 52, 54	--	--
11- Jucélio Maria (PSB)	Lei nº 13 447/LC 50	--	--
12- Julio Gasparetto(PMDB)	Lei nº 13 468	--	Lei nº 13 475
13- Leo Oliv.(PMN)	Lei nº 13 426	--	--
14- Luiz Otávio Coelho(PTC)	Lei nº 14 438	--	--
15- Nilton Militão (PTC)	--	--	--
16- Oliveira Tresse (PSC)	Lei nº 13 442	--	--
17- Roberto Cupolillo (PT)	Lei nº 13 452	--	--
18- Rodrigo Mattos (PSDB)	--	--	--
19- Wanderson Castelar (PT)	Lei nº. 13 427	--	--
Mesa Diretora	Lei nº 13 463	--	--
TOTAIS	22 (vinte e dois)	06 (seis)	01 (um)

Os vereadores votaram também mais 31 (trinta e uma) leis sendo: 09 concedendo Títulos Honoríficos, 13 de denominação de Logradouros e 09 de Datas Comemorativas.

O DIREITO à informação de DADOS PÚBLICOS é GARANTIDO pela Constituição Federal de 1988.

Fonte: Câmara Municipal de Juiz de Fora – Portal da Transparência

PRINCIPAIS LEIS NO 2º SEMESTRE:

LEI 13 427 - Institui a política que fundamenta o programa de Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos (Pró-Recicla) – Ver. Castelar

LEI 13 442 - Dispõe sobre a participação de farmácias na destinação final de medicamentos vencidos. – Ver. Oliveira Tresse

LEI 13 460 - Dispõe sobre procedimentos de fiscalização dos Abrigos de Idosos em JF –Ver. José Laerte

LEI 13 475 - Proíbe a fabricação, comercialização, distribuição e uso de buzina de pressão, à base de gás propano e butano, envasado em tubo de aerossol no Município de Juiz de Fora.

LEI COMPLEMENTAR 050 – Institui a Política Municipal de Ocupação Cultural, de Praças Públicas – Ver. Jucélio Maria.

MENSAGENS DO EXECUTIVO

No segundo semestre de 2016, a Câmara Municipal aprovou e transformou em Leis 38(trinta e oito) Mensagens do Executivo. Dentre elas, destacam-se:

Lei no.13.778/2016 – Estima a Receita e fixa a despesa do Município em 2017: RECEITA R\$ 1.995.382.479,27 (01 bilhão, 995 milhões, 382 mil, 479 reais e 27 centavos. Ao poder Legislativo cabe a destinação de R\$ 36.519.600,00 (trinta e seis milhões, quinhentos e dezenove mil e seiscentos reais).

Lei no.13 453/2016 – Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2017: Diretrizes para a elaboração e execução do Orçamento do Município (art.3º.)

I - Ampliar a participação da sociedade na gestão das políticas públicas municipais, em especial projetos sociais que visem a garantia dos direitos fundamentais do cidadão.

II - Ampliar os instrumentos políticos de controle da ação municipal pela sociedade civil organizada, através dos Conselhos e Instituições não governamentais, ONGS, visando a transparência dos atos públicos.

Fale conosco, participe!

O Comitê de Cidadania - CJP/JF é formado por cidadãos dedicados ao resgate de valores e transformação da sociedade. Visa fortalecer o processo democrático, promover e difundir o conceito de cidadania. Trabalha pela ética na política desde 2000. O Comitê de Cidadania - CJP/JF, além de voluntário, é ecumênico e suprapartidário!
E-mail: comitedecidadaniajf@yahoo.com.br

Este Informativo no. 34 foi elaborado e produzido pelo Comitê de Cidadania- Comissão Arquioceseana Justiça e Paz/ Juiz de Fora.
Tiragem: 7 000 exemplares

Blog: comitedecidadaniajf.blogspot.com.br

Facebook: Comitê de Cidadania de Juiz de Fora.

Reuniões: sala de reuniões da Catedral Metropolitana de Juiz de Fora (entrada pelo estacionamento), toda 2ª quarta-feira de cada mês, às 19:00. Telefone: (32)3229 5450.

VEREADORES ELEITOS E O COMPROMISSO ASSUMIDO COM OS ELEITORES

O Comitê de Cidadania/JF, que há 16 anos faz o acompanhamento da Câmara Municipal de Juiz de Fora, insiste que duas teclas precisam ser batidas durante esta nova gestão:

EFICIÊNCIA

(incluir aqui a eficiência no controle de gastos).

TRANSPARÊNCIA

(tornar as contas públicas e a produção legislativa mais facilmente acessíveis à população).

A população de Juiz de Fora está representada por 19 vereadores eleitos que pertencem a diversos partidos políticos. Esse grande número de siglas oferece mais dificuldade de governança, mas o Executivo tem uma folgada maior de aliados. Aqui seguem os partidos que têm representação na Câmara: PP: 01 (Charles Evangelista); PHS: 02 (Dr. Adriano e Júlio Obama); PR: 01 (João Coteca); PMDB: 04 (Ana Rossignoli; Kennedy Ribeiro; Marlon Siqueira; Antônio Aguiar); PSC: 03 (André Mariano; Vagner Oliveira e Delegada Sheila); PTB: 01 (Sargento Mello); PT: 02 (Castelar e Betão); PSB: 01 (Cido Reis); PV: 01 (Zé Márcio); PTC: 02 (Pardal e Fiorilo) e PSDB: 01 (Rodrigo Mattos).

ELEITOR, ACOMPANHE COM ATENÇÃO O DESEMPENHO DE CADA UM!

AÇÕES DE DESTAQUE NESSE INÍCIO DE GESTÃO:

***Lei 13.778/ dez 2016 (autoria do Executivo): destina ao Poder Legislativo R\$ 36.519.600,00**

O Comitê de Cidadania insiste que é preciso priorizar a responsabilidade e a ética na aplicação do dinheiro público.

*** O Concurso Público, prevendo o preenchimento de 30 vagas para cargos efetivos na Câmara Municipal em 2017, não teve seu edital divulgado ainda. O Ministério Público de MG avalia o contrato efetuado com a Fundação Mariana Resende Costa (FUMARC), ligada à PUC Minas.**

Essa tecla tem sido batida ao longo desses 16 anos de acompanhamento da Câmara Municipal: é preciso cumprir o que prevê a Constituição Federal e diminuir o número excessivo de cargos comissionados (funcionários sem concurso) contratados pela Câmara.

*** Transformada em Permanente, a Comissão de Defesa, Controle e Proteção dos Animais que dá seus primeiros passos visitando o Canil Municipal e elaborando relatório.**

As demais Comissões Permanentes

da Câmara discutem e dão parecer sobre propostas de leis e desenvolvem ações pertinentes às suas áreas. Em foco:

- Segurança Pública: O Relatório apresentado pela Comissão, após visita a presídios, evidencia problemas graves. Foi entregue ao governador de Minas Gerais um documento sobre o Mapa da Violência em Juiz de Fora, que propõe ações efetivas.

- Saúde: Comissão visita o Pronto Atendimento Infantil e evidencia infraestrutura inadequada.

- Defesa da Pessoa com Deficiência: Ações (incluindo solicitação de Audiência Pública) buscam solucionar problemas enfrentados nesta área.

*** As Audiências Públicas acontecem às 15 horas. O Comitê de Cidadania solicitou, através de ofício ao Presidente e aos vereadores de nossa Câmara Municipal, a mudança do horário para o turno noturno ou a alternância dos horários, a fim de facilitar a participação popular e promover maior divulgação das mesmas. Vamos acompanhar...**

Transparência e Acesso à Informação

FAÇA A SUA PARTE, PESQUISE, INFORME-SE!

A transparência e o acesso à informação estão previstos como direito do cidadão e dever do Estado na nossa Constituição Federal e em diversos normativos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n.º 101/00), a Lei da Transparência (Lei Complementar n.º 131/09), e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei n.º 12.527/11).

Com a aprovação da Lei de Acesso à Informação, o Brasil garantiu ao cidadão, o direito amplo de acesso a qualquer documento ou informação produzidos ou custodiados pelo Estado. **Entre os princípios mais importantes da Lei, está o de que a publicidade e a transparência das informações é a regra, e o sigilo, a exceção.**

A Câmara Municipal de Juiz de Fora em atendimento aos dispositivos legais citados, editou os Atos da Mesa Diretora n.ºs 103/09, 153/12 e 169/13 que tratam da disponibilização de dados e informações via internet e também através de solicitação conforme previsto na legislação. Ex: Relatórios de compras, prestação de contas e salários de vereadores, nomeação de servidores em cargos comissionados, etc. Através da Mesa Diretora, criou um Ato regulamentando o acesso à Informação no âmbito do Legislativo Municipal. Tal medida permite que qualquer interessado possa solicitar informações ao Legislativo, que não estejam disponíveis no site, por meio de formulário próprio protocolado na Divisão de Ex-



pediente da Câmara Municipal, garantindo a transparência passiva.

Consulte o link da Transparência no site da Câmara JF: www.camarajf.mg.gov.br

INFORMAÇÃO É PODER!!!!

VEREADORES, VERBA INDENIZATÓRIA E TRANSPARÊNCIA

* **SALÁRIO MENSAL** de cada vereador: **R\$ 15.031,76** (quinze mil, trinta e um reais e setenta e seis centavos)

* **VERBA INDENIZATÓRIA:** é o limite mensal INDENIZÁVEL de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para cada vereador custear as despesas no exercício do mandato.

* **PORTANTO: O Gasto bruto mensal com cada vereador é de aproximadamente R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais). A Câmara paga ainda: 08 assessores para cada gabinete de vereador.**

* **Podem ser indenizáveis gastos com:** locação de móveis e equipamentos, consultoria técnica, material de expediente, material de escritório, telefonia, postagem, locação de veículos, gastos com combustíveis, lubrificantes e despesas gerais de veículos utilizados no exercício do mandato, locação de software, assinatura de jornais, revistas e periódicos, impressos, manutenção e suprimentos para equipamentos de informática, publicidade institucional, estacionamento, cópia xerográfica e similares, copa interna, custos de viagens, em função do exercício do mandato. É indenizável ainda a locação de 01 (um) imóvel para escritório de representação parlamentar em Juiz de Fora e fora da sede da Câmara Municipal de Juiz de Fora, como também todas as despesas a ele relacionadas.

TODAS ESTAS DESPESAS INDENIZÁVEIS FORAM CRIADAS E APROVADAS PELA CÂMARA MUNICIPAL (INCLUINDO A MESA DIRETORA), ATRAVÉS DE VÁRIAS RESOLUÇÕES, DESDE 1999.

PESQUISANDO OS DADOS O CC/JF CONCLUIU: Faltam informações que comprometem a Transparência do processo de Prestação de Contas dos vereadores tais como:

- Placa, ano, cor e modelo dos veículos alugados pelos gabinetes e dos veículos que passaram por manutenção.

- Cópias dos comprovantes constando o nome do vereador, referentes às compras realizadas, incluindo combustível, e dos serviços prestados a cada um (tal prática já é adotada por outras Câmaras do país).

GASTOS COM A VERBA INDENIZATÓRIA PERÍODO DE 01/07/2016 A 31/12/2016:

NOME DO VEREADOR	VALOR GASTO
1 - ANA DAS GRAÇAS C. ROSSIGNOLI	R\$ 40.743,21
2 - ANDRÉ LUIS GOMES MARIANO MARIANO	R\$ 30.496,00
3 - ANTÔNIO SANTOS AGUIAR	R\$ 41.670,63
4 - APARECIDO REIS M. OLIVEIRA	R\$ 26.425,49
5 - FRANCISCO DE ASSIS EVANGELISTA	R\$ 40.768,15
6 - HITLER VAGNER C. DE OLIVEIRA	R\$ 37.729,02
7 - LÉO DE OLIVEIRA	R\$ 45.277,63
8 - JOSÉ LAERTE DA S. BARBOSA	R\$ 46.370,94
9 - JOSÉ MANSUETO FIORILO	R\$ 7.583,09
10 - JOSÉ MÁRCIO LOPES GUEDES	R\$ 31.283,55
11 - JUCELIO APARECIDO J. MARIA	R\$ 25.796,89
12 - JÚLIO CARLOS GASPARETTE	R\$ 44.221,26
13 - LUIZ OTÁVIO FERNANDES COELHO	R\$ 34.056,79
14 - NILTON APARECIDO MILITÃO	R\$ 35.996,51
15 - JOSÉ EMANUEL E. DE OLIVEIRA	R\$ 47.559,66
16 - OLIVEIRA MOURA TRESSE	R\$ 28.435,16
17 - ROBERTO CUPOLILLO	R\$ 25.747,10
18 - RODRIGO CABREIRA DE MATTOS	R\$ 40.058,04
19 - WANDERSON CASTELAR GONÇALVES	R\$ 47.065,55

TOTAL GASTO NO SEMESTRE R\$ 677.284,67

DESTE TOTAL 14 VEREADORES GANHARAM ACIMA DE R\$30.000,00 NO SEMESTRE

**JOSÉ EMANUEL GASTOU MAIS NO 2º. SEMESTRE
JOSÉ FIORILO GASTOU MENOS NO 2º SEMESTRE/2016.**

Também na legislatura 2013-2016:

- Além do gabinete oficial, 08 (oito) vereadores utilizaram escritórios de representação parlamentar, fora do prédio da Câmara, e custeados pela Câmara Municipal, incluindo toda a manutenção dos mesmos como gastos com água, luz, IPTU, condomínio, telefonia e acesso à internet.

- Dos 19 (dezenove) vereadores que compuseram a Câmara Municipal, 15 (quinze) utilizaram veículos alugados de terceiros, sendo que na prestação de contas de 10 (dez) desses vereadores consta gasto com locação de veículo, e gasto com manutenção de veículos, sendo que 03 (três) utilizaram veículo próprio (conforme dados da Prestação de Contas/site).

TODAS ESTAS REGALIAS ESTÃO CONDIZENTES COM AS DIFICULDADES VIVIDAS PELA MAIORIA DA POPULAÇÃO DE JUIZ DE FORA?

Cabe ao Tribunal de Contas do Estado de MG apurar a legitimidade dos gastos referentes à verba indenizatória dos vereadores das Câmaras Municipais em MG.

FIQUE ATENTO, CIDADÃO! REIVINDICAÇÕES DO COMITÊ DE CIDADANIA/CAJP-JF:

Visando garantir o caráter de transparência e os princípios que devem pautar os atos dos agentes públicos/políticos, o Comitê de Cidadania/CAJP-JF reivindica:

- FIM da VERBA INDENIZATÓRIA paga aos vereadores. (Não existe Verba Indenizatória em diversas Câmaras Municipais do país);

- Maior TRANSPARÊNCIA na Prestação de Contas dos Vereadores;

- Licitação a ser realizada pela Câmara Municipal para compra em conjunto dos itens e serviços utilizados pelos vereadores tais como: aluguel de veículo, combustível, correio, reprografia e outros visando o princípio da austeridade com os gastos do dinheiro público.

Fonte:

www.camarajf.mg.gov.br/transparencia/index.php

www.camarajf.mg.gov.br/p_contas.php

"INFORMAÇÃO É PODER"





COMITÊ DE CIDADANIA

COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ - ARQUIDIOCESE DE JUIZ DE FORA
ACOMPANHAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL

INFORMATIVO SEMESTRAL Nº 37

PERÍODO: JANEIRO A JUNHO/ 2018

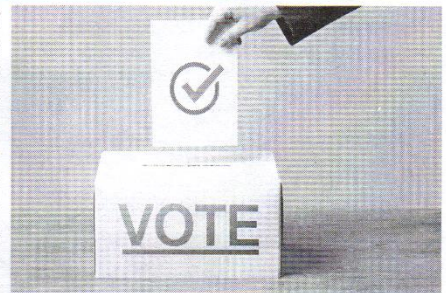
EDITORIAL

Neste Informativo Semestral nº 37, o Comitê de Cidadania - Comissão Arquidiocesana Justiça e Paz/JF, assumindo a sua função de controle social, divulga gastos e informa sobre o trabalho desenvolvido pelos vereadores no primeiro semestre, através do acompanhamento que faz às sessões da Câmara Municipal como também de consultas ao Portal da Transparência.

Às vésperas das eleições, o Comitê de Cidadania - CAJP/JF se preocupa ao constatar que este pleito tem a característica da fragmentação e que a crescente descrença na política se apresenta como um fator comprometedor para a manutenção da democracia. Por esta razão, aconselha que

o(a) eleitor(a) procure conhecer e avaliar as propostas e a vida dos candidatos. Esclarece que o voto branco e o voto nulo, não invalidam a eleição, mas enfraquecem a representatividade dos eleitos. A eleição direta numa democracia é uma conquista do povo e deve ser usada com cuidado e responsabilidade. É um direito, mas também um dever do eleitor escolher políticos com as fichas limpas e com propostas voltadas para a construção do bem comum.

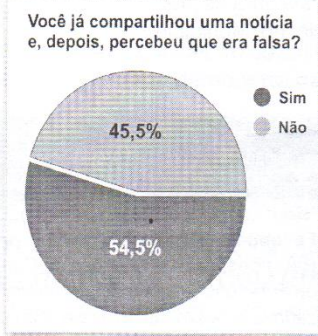
Nesta oportunidade, chama a atenção também para uma novidade que tem surgido com força nos meios de comunicação, principalmente na internet: são as "Fake News" (notícias falsas), que divulgam dados e idéias manipuladas, com o intuito de con-



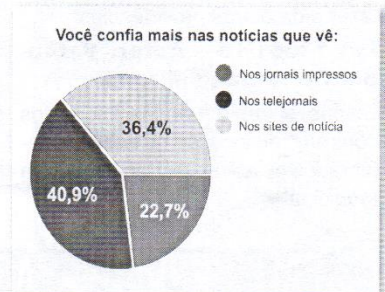
fundir o eleitor, causando graves prejuízos à democracia. Notícias devem ser pesquisadas e lidas com cuidado antes de serem repassadas. Votar com consciência, apoiando as escolhas em informações verdadeiras e no conhecimento dos candidatos e suas propostas, apresenta-se como o único caminho para a construção de um país mais justo, mais honesto e mais democrático. É PRECISO VOTAR!

Confiar em quem? Resultado da Enquete "Fake News"

Fake News, em português "notícia falsa", é um tema que se tornou muito frequente nos últimos tempos. Com o advento da internet, as pessoas se tornaram emissoras de conteúdo, podendo criar e divulgar aquilo que bem entendem. Este fato, apesar de ter trazido muitos benefícios para o cidadão, acabou acarretando também uma febre de fake news, visto que as pessoas passaram a compartilhar mentiras as quais podem tomar grandes proporções. Por esse motivo, o Comitê de Cidadania de Juiz de Fora apresenta uma enquete, sobre o tema "Fake News", na tentativa de descobrir o que seus seguidores pensam sobre o assunto e como eles fazem para descobrir, na era da internet, o que é mentira e o que é verdade.



Do público que respondeu a enquete, 77,2% tem menos de 30 anos. A maioria deles afirma ter percebido que a notícia era falsa só após compartilhar (54,5%). Como também, a maioria (59,1%) confirmou não ter conhecimento de nenhum site que apure as notícias falsas e verdadeiras. Aqueles que confirmaram, indicaram sites de busca para descobrir o que é ou não fake news, como: **Boatos.org** e **E-farsas**



A maioria das pessoas que responderam a pesquisa afirma que confia mais em notícias veiculadas em telejornais (40,9%). Uma pessoa, não identificada pela enquete, ainda comentou "Bem, na verdade não confio muito em nenhuma mídia, mas acredito que os telejornais se preocupam mais em checar."

** Pesquisa realizada por um grupo de alunos da FACOM / UFJF.

Número de Leis aprovadas - 1º semestre / ANO 2018

PRODUÇÃO DE CADA VEREADOR:

AUTOR(A) / PARTIDO POLÍTICO	
Ver. Ana Rossignoli - MDB	09
Ver. Dr. Antônio Aguiar - MDB	02
Ver. Charllles Evangelista - PSL	03
Ver. Dr. Adriano Miranda - PHS	07
Ver. Fiorilo - PTC	06
Ver. João Coteca - PR	01
Ver. Júlio Obama Jr. - PHS	02
Ver. Marlon Siqueira - MDB	08
Ver. Rodrigo Mattos - PHS	02
Ver. Castelar - PT	13
Ver. André Mariano - PSC	01
Ver. Cido - PSB	02
Vera. Delegada Sheila - PSL	02
Ver. Wagner de Oliveira - PSC	01
Ver. Zé Márcio - PV	05
Ver. Kennedy Ribeiro - MDB	01
Ver. Pardal - PTC	05
Ver. Betão - PT	---
Ver. Sargento Mello Casal - PTB	05
Mesa Diretora	04
Leis em conjunto (de autoria de mais de um vereador)	04
Mensagem do executivo	13
TOTAL	96

Fonte: <http://www.camarajf.mg.gov.br>

LEIS APROVADAS POR: ASSUNTO/TEMA	TOTAL
Concessão de Títulos honoríficos/Entidades beneméritas	16
Denominação de logradouros públicos e de próprios municipais	11
Datas comemorativas/calendário oficial do município	13
Datas comemorativas/calendário oficial do município /SAÚDE	02
Declaração de Utilidade pública	02
Gratuidade	01
Direitos/Portadores de deficiência	03
Educação/esporte	01
Transparência	02
Direitos do Consumidor	01
Uso/ocupação/parcelamento do solo/Código de obras	10
Meio ambiente	04
Medidas administrativas	17
Direitos sociais	01
Animais	03
Diversos	09
TOTAL	96

O DIREITO à informação de DADOS PÚBLICOS é GARANTIDO pela Constituição Federal de 1988.

Leis em destaque aprovadas no período: 1º SEMESTRE/2018

Lei 13649/18 – Autor: Vereador Castelar

Assegura aos profissionais da educação básica, no exercício da profissão, o pagamento da meia-entrada em estabelecimentos culturais e de lazer e dá outras providências.

Lei 13661/18 – Autor: Vereador Dr. Adriano Miranda

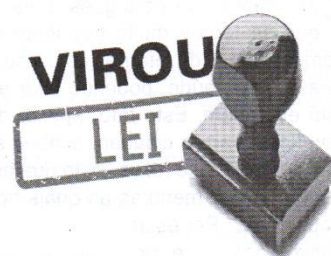
Dispõe sobre a transparência dos contratos de locação de imóveis, celebrados pela Administração Pública Municipal.

Lei 13684/18 – Autores: Vereadores Kennedy e Marlon

Dispõe sobre a divulgação do diário de obras e apontamentos dos serviços realizados pela EMPAV e CE-SAMA em seus respectivos endereços eletrônicos.

Lei 13685/18 – Autor: Vereador André Mariano

Concede isenção de pagamento na área azul para idosos e para as pessoas com deficiência no Município de Juiz de Fora.



FALE CONOSCO, PARTICIPE!

O Comitê de Cidadania - CAJF/JF é formado por cidadãos dedicados ao resgate de valores e transformação da sociedade. Visa fortalecer o processo democrático, promover e difundir o conceito de cidadania. Trabalha pela ética na política desde 2000. O Comitê de Cidadania - CAJF/JF, além de voluntário, é ecumênico e suprapartidário! E-mail: comitecidaniajf@yahoo.com.br

Este Informativo no. 37 foi elaborado e produzido pelo Comitê de Cidadania - Comissão Arquidiocesana Justiça e Paz/ Juiz de Fora. Tiragem: 7 000 exemplares

Blog: comitedecidaniajf.blogspot.com.br

Facebook: Comitê de Cidadania de Juiz de Fora.

Reuniões: sala de reuniões da Catedral Metropolitana de Juiz de Fora (entrada pelo estacionamento), toda 2ª quarta-feira de cada mês, às 19:00. Telefone: (32)3229 5450.

DICAS PARA AS ELEIÇÕES 2018

1 - VOTO NÃO TEM PREÇO! VOTO TEM CONSEQUÊNCIAS!!!

DENUNCIE! - OAB VOTO LEGAL - A Lei 9.840/99 garante punição à compra de votos e práticas de abuso do poder econômico em campanhas eleitorais.

Fique atento(a)!



2 - TENHA ESPERANÇA! PROPORÇÃO DE JOVENS ELEITORES AUMENTA : 29,5% EM 2018

Quase 30% dos adolescentes de 16 a 17 anos se habilitaram para votar em outubro.

“Tirar o título foi uma iniciativa minha. Não quero deixar as pessoas serem eleitas sem a minha participação.” Fonte: Folha de São Paulo



3 - PESQUISE! Procure se informar sobre seus candidatos consultando sites e redes sociais oficiais dos políticos.

*UTILIZE APLICATIVOS E SITES INDEPENDENTES:

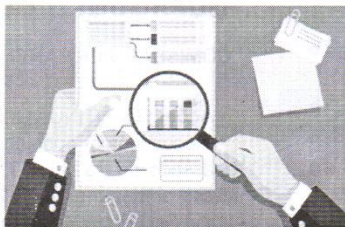
➔ APP” DETECTOR DE CORRUPÇÃO” – reconhecimento facial e informações sobre processos na justiça.

➔ RANKING DOS POLÍTICOS:

➔ www.politize.com.br - 8 Passos para escolher bem seu candidato nas eleições.

➔ POLITIZE – Afinal quem é um bom candidato?

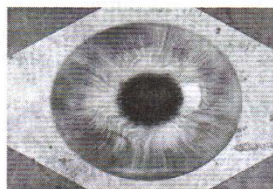
➔ PORTAL DA JUSTIÇA ELEITORAL - divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga



4 - FISCALIZE!

Com a Reforma Eleitoral realizada em 2015, ficou determinado o fim das doações empresariais para as campanhas. Isto implica em uma drástica redução no financiamento das corridas eleitorais. Agora as campanhas dependem somente do Fundo Partidário (EMBORA EXORBITANTE) e das doações de pessoas físicas, desde que dentro do limite de gastos.

Fique atento quando o candidato demonstra gastos excessivos!



VOTO NULO UM ESCLARECIMENTO:



Se o(a) eleitor (a) pretende votar NULO, ou em BRANCO, este é um direito dele (dela). Mas é importante saber que o seu voto não atingirá finalidade alguma.

Segundo a Justiça Eleitoral, os votos “nullos” não entram na apuração dos votos válidos, servindo apenas para fins estatísticos. Votos nullos são como se não existissem: não são válidos para fim algum. E, do mesmo modo, o voto branco.

Mesmo que a maioria dos eleitores votem branco ou nulo, NÃO será convocada uma nova eleição e nem os candidatos serão impedidos de concorrer.

“É preciso que as pessoas tenham consciência de que o voto NULO, mesmo sendo um direito que pode ser exercido, traz uma implicação prática que é a transferência de decisão para aqueles que votaram válido.” Paulo Roberto F. Leal – Cientista Político

CONHEÇA MELHOR A NOSSA CÂMARA!

VISITE O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL!
ACOMPANHE AS REUNIÕES ORDINÁRIAS! QUESTIONE, JUNTO AO SEU VEREADOR, O EXCESSO DE GASTOS!





Gastos individuais - Verba Indenizatória

Vereadores Câmara Municipal/JF - Período: 1º semestre 2018



	Nome	Valor
1	Ana do Pe. Frederico	R\$ 39.565,16
2	Dr. Antônio Aguiar	R\$ 34.424,05
3	Charles Evangelista	R\$ 38.692,27
4	Dr. Adriano Miranda	R\$ 30.149,01
5	Fiorilo	R\$ 9.906,79
6	João Coteca	R\$ 37.911,49
7	Júlio Obama Jr.	R\$ 38.459,07
8	Marlon Siqueira	R\$ 24.466,35
9	Rodrigo Mattos	R\$ 26.126,47
10	Castelar	R\$ 44.963,55
11	André Mariano	R\$ 28.362,80
12	Cido	R\$ 35.125,76
13	Delegada Sheila	R\$ 38.831,55
14	Vagner de Oliveira	R\$ 38.234,68
15	Zé Márcio	R\$ 35.343,51
16	Kennedy	R\$ 36.313,63
17	Pardal	R\$ 24.951,10
18	Betão	R\$ 39.675,68
19	Sgt Mello Casal	R\$ 27.376,85
TOTAL		R\$ 628.879,77

Fonte: www.camara.jf.mg.gov.br

Gastos dos vereadores da Câmara Municipal de Juiz de Fora - Período: 1º semestre - 2018

Despesa total com cada item

Despesa	Valor
Consultoria Técnica	R\$ 186.100,00
Locação de veículo	R\$ 130.560,53
Combustíveis e lubrificantes	R\$ 107.402,91
Aluguel de escritório (IPTU, Condomínio, Luz, Água, Telefone, Internet)	R\$ 56.267,47
*Telefone em nome da Câmara (local e interurbano)	*R\$ 31.112,25
Telefone celular	R\$ 24.155,28
Estacionamento de veículo	R\$ 16.047,00
Despesas gerais com veículos	R\$ 16.538,90
Impressos / Cópias xerográficas e similares / Publicidade Institucional / Postagem / Assinaturas de Jornais e Revistas / Copa/Material de expediente/Suprimentos de Informática/Locação de softwares e equipamentos/Viagens	R\$ 91.807,68
TOTAL	R\$ 659.992,02

COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA

COMISSÃO PERMANENTE de Saúde Pública e Bem-Estar Social Pres. Ver. Kennedy

Ações: CONTINUA O IMPASSE NO HOSPITAL JOÃO PENIDO

Atendimento à população foi encerrado sob a alegação que o valor repassado de R\$130.000,00 não estava sendo suficiente. O Hospital solicita aumento para R\$180.000,00. A Comissão de Saúde trabalha junto à Secretaria M. de Saúde e Conselho M. de Saúde tentando resolver o impasse.

OUTRO IMPASSE A SER SOLUCIONADO: HOSPITAL E MATERNIDADE THEREZINHA DE JESUS Contrato vencido. O hospital exige da prefeitura aumento no repasse para que o atendimento continue exclusivo para o SUS. Prefeitura pede alongamento de prazo.

Outras ações: Ajudou a solucionar o impasse do fechamento do Centro Mais Vida (ACISPES); visitou a empresa "Unihealth", distribuidora de medicamentos contratada pelo município, e não encontrou irregularidades.

COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA

Pres. Ver. Sheila Oliveira

Ações: Fiscalização na questão do fechamento de postos policiais em Juiz de Fora.

Uma representação foi encaminhada ao governo do Estado demonstrando a falta de estrutura e abandono da Polícia Civil. Como consequência, foi entregue uma nova viatura à PC (emenda parlamentar).

Fiscalização na questão do fechamento da 3ª. Cia PM da Praça da Estação (a prefeitura alega não ter recursos para arcar com o aluguel).

Atuação em parceria com outras comissões: de Defesa dos Direitos da Mulher (violência doméstica) e a Comissão Especial de Combate às Drogas e Pedofilia.



RCB MIAMSI



APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA I

Entrevistados: Servidores públicos pertencentes ao Poderes Executivos dos Municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora.

Perfil do Entrevistado

1. Nome do Entrevistado: _____.
2. Qual cargo o Sr. ocupa na Prefeitura Municipal?
3. Como o Sr. ingressou no serviço público? Qual o provimento do cargo que ocupa atualmente?
4. Quando o Sr. ingressou no serviço público? Há quanto tempo está no cargo atual?
5. Qual o seu grau de escolaridade? E a idade?

A - Conhecendo os mecanismos de acesso à informação adotados pelo Município

Perfil do cargo entrevistado e do Setor Responsável pela gerência das informações

1. Você poderia me contar um pouco sobre o cargo que exerce e suas atribuições?
2. **Para os servidores do Poder Executivo de Juiz de Fora:**
 - 2.1. Quais as atribuições da Secretaria de Comunicação Social do Município de Juiz de Fora? Ela participa da gestão e disponibilização das informações públicas? De que maneira?
 - 2.2. Qual a estrutura da Secretaria de Comunicação Social do Município de Juiz de Fora?
3. **Para os servidores do Poder Executivo de Belo Horizonte:**
 - 3.1. Quais as atribuições da Controladoria-Geral do Município? Ela participa da gestão e disponibilização das informações públicas? De que maneira?
 - 3.2. Qual a estrutura da Controladoria-Geral do Município? Por quais razões foram instituídas a Ouvidoria do Município (OUVIM) e a Subcontroladoria de Transparência e Prevenção da Corrupção - (SUTRANSP)? Qual a importância desses dois órgãos?

Os mecanismos de acesso à informação adotadas pelos Municípios

4. O que você entende por políticas de acesso à informação? Você as considera importante? Porquê?
5. Antes da Lei de Acesso à Informação e da obrigatoriedade dos Portais da Transparência de que forma o Município lidava com o acesso à informação?
6. Quais os tipos de mecanismos de acesso à informação o Município possui atualmente? Há uma política de acesso à informação?
7. Há alguma ação voltada para os dados abertos?

Implementação dos mecanismos de Acesso à Informação

8. Comente sobre como ocorreu o processo de implementação de cada um dos mecanismos de acesso à informação listados anteriormente. Quais fatores contribuíram para a sua criação? Houve algum tipo de incentivo? Quais atores envolvidos? Houve alguma interlocução com a sociedade? Quais os principais desafios enfrentados? Se não souber essas informações devido ao tempo no cargo,

- you could indicate names of other servers who know about this process?
9. Quanto ao acesso e disponibilização das informações públicas, houve um esforço em adaptar as normas às necessidades locais ou o Município apenas seguiu as orientações constantes em norma federais? Como se deu esse processo?
 10. Como ocorre a gestão e disponibilização das informações públicas municipais? Há um setor específico? Quais cargos ou pessoas estão envolvidas nesse processo?
 11. Os servidores participaram ou participam de algum tipo de capacitação ou treinamento para conhecerem melhor esses mecanismos?
 12. Há algum processo de monitoramento e avaliação desses mecanismos pelo Município?
 13. Na sua opinião, qual o principal objetivo de uma política de acesso à informação? Como o governo e a sociedade podem contribuir para essa política?
 14. Quais são as perspectivas e os desafios futuros a serem enfrentados pelo Município com relação às políticas de acesso à informação?
 15. Sobre esse assunto, você teria algo para acrescentar que ainda não foi dito?

B - Detectando as ações e interações entre o governo local e a sociedade civil organizada

Identificação das Ações

1. O que você entende por controle social? Quais as suas implicações para a gestão pública municipal?
2. Há ações da administração pública municipal voltadas para o exercício do controle social? E para combate e controle da corrupção em nível municipal? Quais seriam?
3. Quanto às ações descritas, qual a sua percepção sobre os resultados e a efetividade delas?
4. **Para os servidores do Poder Executivo de Juiz de Fora:**
 - 4.1. Você já ouviu falar do Comitê de Cidadania? Conhece quais são as suas atividades?
5. **Para os servidores do Poder Executivo de Belo Horizonte:**
 - 5.1. Você já ouviu falar do Movimento Nossa BH e do Observatório Social? Conhece quais são as suas atividades?
6. O Município tem realizado algum tipo de ação para incentivar o acesso e uso das informações públicas pelos cidadãos? Quais?
7. Na sua opinião, a administração pública municipal está aberta ou abre espaço para ser fiscalizada pela sociedade civil? De que maneira?

Promoção do Controle Social

8. Como você analisa a relação do Município com as organizações da sociedade civil? Quais os avanços existentes e os desafios a serem superados?
9. O que você acha que poderia ser feito de diferente do que vem sendo feito hoje para que o município possa promover um maior controle social?
10. Na sua opinião, os cidadãos do município têm a devida compreensão do funcionamento da máquina pública para exercer o controle social?
11. Como você avalia o controle social no Município?
12. Quais recomendações ou sugestões você daria para que possa haver um aprimoramento do processo de fiscalização e monitoramento do município pelos cidadãos?
13. Sobre esse assunto, você teria algo para acrescentar que ainda não foi dito?

C - Compreendendo a percepção sobre o acesso à informação e a corrupção

Acesso à Informação

1. Você considera a divulgação das informações públicas necessária? Porquê?
2. Quanto ao acesso à informação, você acha que o governo municipal tem cumprido o seu papel? E a sociedade?
3. Que tipo de informação você acha importante a gestão pública divulgar aos cidadãos? Hoje tem alguma informação que você acha que deveria ser divulgada mas não é? Quais seriam?
4. Da forma como as informações são disponibilizadas pelo Município, você acha que os cidadãos conseguem compreendê-las facilmente ou demanda um maior conhecimento sobre determinados termos empregados? Se a resposta for não, o que você acha que pode ser feito para melhorar essa situação?
5. Você acredita que há interesse dos cidadãos em acessar as informações divulgadas pelo município no intuito de fiscalizar o governo? Porquê?
6. Quando ocorre mudanças de governo ou mudanças de pessoas chave dentro da gestão municipal, você percebe algum tipo de mudança, significativas ou substanciais, na forma como esse município passa a interagir com os cidadãos?

Corrupção no Setor Público

7. Qual a sua percepção acerca da corrupção no Brasil? E em seu município? O que poderia causar e/ou quais fatores podem contribuir para que ela ocorra?
8. Existe no Brasil, de modo geral, uma tendência a minimizar e legitimar pequenos atos de corrupção realizados no cotidiano, como as trocas de favores?
9. Você acha que os sistemas de controle (burocráticos, judicial e não estatal) da corrupção brasileiros são frágeis? O que você acha que precisa mudar ou para melhorar?
10. Na sua opinião, qual o melhor remédio contra a corrupção no setor público brasileiro?

Acesso à Informação e Controle e Combate à Corrupção no Setor público

11. Você acha que os temas “acesso à informação na administração pública” e “controle e combate à corrupção” estão interligados? Porquê? Se sim, como o cidadão pode ajudar nesse processo? E o governo?
12. Na sua opinião, um cidadão mais bem informado tem melhores condições de fiscalizar o poder público? Por quê?
13. Considerando a constante presença da corrupção do setor público brasileiro, quais medidas precisam ser tomadas pelos governos e pela sociedade para que haja mudança nesse cenário?
14. Sobre esse assunto, você teria algo para acrescentar que ainda não foi dito?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA II

Entrevistados (público-alvo): Servidores públicos pertencentes ao Poderes Legislativos dos Municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora.

Perfil do Entrevistado

1. Nome do Entrevistado: _____.
2. Qual cargo o Sr. ocupa na Câmara do Município?
3. Como o Sr. ingressou no serviço público? Qual o provimento do cargo que ocupa atualmente?
4. Quando o Sr. ingressou no serviço público? Há quanto tempo está no cargo atual?
5. Qual o seu grau de escolaridade? E a idade?

A - Conhecendo os mecanismos de acesso à informação adotadas pelo Município

Os mecanismos de acesso à informação adotadas pelos Municípios

1. Você poderia me contar um pouco sobre o cargo que exerce e suas atribuições?
2. O que você entende por políticas de acesso à informação? Você as considera importante? Porquê?
3. Antes da Lei de Acesso à Informação e da obrigatoriedade dos Portais da Transparência de que forma o Câmara lidava com o acesso à informação?
4. Quais os tipos de mecanismos de acesso à informação o Município possui atualmente? Há uma política de acesso à informação?
5. Há alguma ação voltada para os dados abertos?

Implementação dos mecanismos de Acesso à Informação

6. Comente sobre como ocorreu o processo de implementação de cada um dos mecanismos de acesso à informação listados anteriormente. Quais fatores contribuíram para a sua criação? Houve algum tipo de incentivo? Quais atores envolvidos? Houve alguma interlocução com a sociedade? Quais os principais desafios enfrentados? Se não souber essas informações devido ao tempo no cargo, você poderia indicar nomes de outros servidores que saibam falar sobre esse processo?
7. Quanto ao acesso e disponibilização das informações públicas, houve um esforço em adaptar as normas às necessidades locais ou o Município apenas seguiu as orientações constantes em norma federais? Como se deu esse processo?
8. Como ocorre a gestão e disponibilização das informações públicas? Há um setor específico? Quais cargos ou pessoas estão envolvidas nesse processo?
9. Os servidores participaram ou participam de algum tipo de capacitação ou treinamento para conhecerem melhor esses mecanismos?
10. Há algum processo de monitoramento e avaliação desses mecanismos pela Câmara?
11. Na sua opinião, qual o principal objetivo de uma política de acesso à informação? Como o governo e a sociedade podem contribuir para essa política?
12. Quais são as perspectivas e os desafios futuros a serem enfrentados pela Câmara com relação às políticas de acesso à informação?
13. Sobre esse assunto, você teria algo para acrescentar que ainda não foi dito?

B - Detectando as ações e interações entre o governo local e a sociedade civil organizada

Identificação das Ações

1. O que você entende por controle social? Quais as suas implicações para a gestão pública municipal?
2. Há ações da Câmara voltadas para o exercício do controle social? E para combate e controle da corrupção em nível municipal? Quais seriam?
3. Quanto às ações descritas, qual a sua percepção sobre os resultados e a efetividade delas?
3.1. Para os servidores do Poder Legislativo de Juiz de Fora:
Você já ouviu falar do Comitê de Cidadania? Conhece quais são as suas atividades?
3.2. Para os servidores do Poder Legislativo de Belo Horizonte:
Você já ouviu falar do Movimento Nossa BH e do Observatório Social? Conhece quais são as suas atividades?
4. A Câmara tem realizado algum tipo de ação para incentivar o acesso e uso das informações públicas pelos cidadãos? Quais?
5. Na sua opinião, a Câmara está aberta ou abre espaço para ser fiscalizada pela sociedade civil? De que maneira?

Promoção do Controle Social

6. Como você analisa a relação da Câmara com as organizações da sociedade civil? Quais os avanços existentes e os desafios a serem superados?
7. O que você acha que poderia ser feito de diferente do que vem sendo feito hoje para que o município possa promover um maior controle social?
8. Na sua opinião, os cidadãos do município têm a devida compreensão do funcionamento da máquina pública para exercer o controle social?
9. Como você avalia o controle social no Município?
10. Sobre esse assunto, você teria algo para acrescentar que ainda não foi dito?

C - Compreendendo a percepção sobre o acesso à informação e a corrupção

Acesso à Informação

1. Você considera a divulgação das informações públicas necessária? Porquê?
2. Quanto ao acesso à informação, você acha que a Câmara tem cumprido o seu papel? E a sociedade?
3. Que tipo de informação você acha importante a Câmara divulgar aos cidadãos? Hoje tem alguma informação que você acha que deveria ser divulgada mas não é? Quais seriam?
4. Da forma como as informações são disponibilizadas, você acha que os cidadãos conseguem compreendê-las facilmente ou demanda um maior conhecimento sobre determinados termos empregados? Se a resposta for não, o que você acha que pode ser feito para melhorar essa situação?
5. Você acredita que há interesse dos cidadãos em acessar as informações divulgadas pelo município no intuito de fiscalizar o governo? Porquê?
6. Quando ocorre mudanças de governo ou mudanças de pessoas chave dentro da gestão municipal, você percebe algum tipo de mudança, significativas ou substanciais, na forma como esse município passa a interagir com os cidadãos?

Corrupção no Setor Público

7. Qual a sua percepção acerca da corrupção no Brasil? E em seu município? O que poderia causar e/ou quais fatores podem contribuir para que ela ocorra?
8. Existe no Brasil, de modo geral, uma tendência a minimizar e legitimar pequenos atos de corrupção realizados no cotidiano, como as trocas de favores?
9. Você acha que os sistemas de controle (burocráticos, judicial e não estatal) da corrupção brasileiros são frágeis? O que você acha que precisa mudar ou para melhorar?
10. Na sua opinião, qual o melhor remédio contra a corrupção no setor público brasileiro?

Acesso à Informação e Controle e Combate à Corrupção no Setor público

11. Você acha que os temas “acesso à informação na administração pública” e “controle e combate à corrupção” estão interligados? Porquê? Se sim, como o cidadão pode ajudar nesse processo? E o governo?
12. Na sua opinião, um cidadão mais bem informado tem melhores condições de fiscalizar o poder público? Por quê?
13. Considerando a constante presença da corrupção do setor público brasileiro, quais medidas precisam ser tomadas pelos governos e pela sociedade para que haja mudança nesse cenário?
14. Sobre esse assunto, você teria algo para acrescentar que ainda não foi dito?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA III

Entrevistados (público-alvo): Membros fundadores e participantes das entidades da sociedade civil organizada.

Perfil do Entrevistado

1. Nome do Entrevistado: _____.
2. Qual a sua profissão?
3. Qual o seu grau de escolaridade? E a idade?
4. Há quanto tempo atua ou atuou na organização?
5. É membro ativo ou já se desligou da organização? Se membro ativo, qual posição você ocupa?

A - Compreendendo o contexto da entidade

Perfil do entrevistado e ligação com a organização

1. Fale sobre sua trajetória de vida e profissional e seu envolvimento com a organização.
2. O que levou ao surgimento da organização? Qual a missão dessa entidade?
3. Você já participou de outros tipos de entidades da sociedade civil organizada?

Estrutura da organização

4. Como é a estrutura organizacional da organização (se ela possui funcionários próprios, fonte de recursos, se existe alguma questão partidária relacionada à sua atuação, como são tomadas as decisões entre os membros e como são as reuniões).
5. A organização possui alguma relação direta ou conta com o apoio dos poderes executivo, legislativo ou judiciário?
6. Vocês realizam parcerias com outras entidades sem fins lucrativos ou empresas privadas? Se sim, como é essa articulação?
7. Quais são as principais formas utilizadas pelos membros da entidade para se recrutar cidadãos que irão atuar nas atividades da organização?
8. Sobre esse assunto, você teria algo para acrescentar que ainda não foi dito?

B - Detectando as ações e interações entre o governo local e a sociedade civil organizada

Identificação das Ações

1. O que você entende por controle social? Quais as suas implicações para a gestão pública municipal?
2. Quais são as principais ações da organização? Há ações voltadas para o exercício do controle social? E para combate e controle da corrupção em nível municipal? Quais seriam?
3. Quanto às ações descritas, qual a sua percepção sobre os resultados e a efetividade delas?
4. Quais são os avanços trazidos pela organização para a gestão pública municipal?
5. Quais são as dificuldades que a organização enfrenta para se organizar e para cumprir os seus objetivos?

6. O que você considera que pode ser efetuado para melhorar ou potencializar o desempenho das atividades dessa entidade?
7. O que você acha que falta para atrair e/ou ampliar o engajamento dos cidadãos em nível local?
8. O Município tem realizado algum tipo de ação para incentivar o acesso e uso das informações públicas pelos cidadãos? Quais?

Promoção do Controle Social

9. Como você analisa a relação do Município (Executivo e Legislativo) com a organização? Quais os avanços existentes e as dificuldades em se relacionar com os poderes públicos?
10. Na sua opinião, a administração pública municipal está aberta ou abre espaço para ser fiscalizada pela sociedade civil? De que maneira?
11. Na sua opinião, os cidadãos do município têm a devida compreensão do funcionamento da máquina pública para exercer o controle social?
12. Como você avalia o controle social no Município?
13. Sobre esse assunto, você teria algo para acrescentar que ainda não foi dito?

C - Compreendendo a percepção sobre os mecanismos de acesso à informação e a corrupção

Acesso à Informação

1. O que você entende por políticas de acesso à informação? Você saberia citar exemplos em seu município?
2. Você já ouvir falar do Portal da Transparência e/ou da Lei de Acesso à Informação? Você as considera importante? Por qual motivo?
3. Você sabe dizer se essa entidade acompanhou ou participou do processo de construção ou implementação de algum mecanismo ou ferramenta de acesso à informação municipal? Quais e porquê?
4. Você considera a divulgação das informações públicas necessária? Porquê?
5. Quanto ao acesso à informação, você acha que o governo municipal tem cumprido o seu papel? E a sociedade?
6. Para o desenvolvimento das ações executadas pela entidade o acesso às informações divulgadas pelo Município teve alguma utilidade? Se sim, quais foram? Se não, quais utilidades elas poderiam ter?
7. Que tipo de informação você acha importante a gestão pública divulgar aos cidadãos? Hoje tem alguma informação que você acha que deveria ser divulgada pelo Município mas não é? Quais seriam?
8. Da forma como as informações são disponibilizadas pelos poderes públicos, você acha que os cidadãos conseguem compreendê-las facilmente ou demanda um maior conhecimento sobre determinados termos empregados? O que você acha que pode ser feito para melhorar essa situação?
9. Você já ouvir falar em dados abertos? Qual seria a utilidade desses dados?
10. Você considera as informações divulgadas pelos entes governamentais confiáveis? Por quê?
11. Você acredita que há interesse dos cidadãos em acessar as informações divulgadas pelo município no intuito de fiscalizar o governo? Porquê?
12. Quando ocorre mudanças de governo ou mudanças de pessoas chave dentro da gestão municipal, você percebe algum tipo de mudança, significativas ou substanciais, na forma como esse município passa a interagir com os cidadãos?

Corrupção no Setor Público

13. Qual a sua percepção acerca da corrupção no Brasil? E em seu município? O que poderia causar e/ou quais fatores podem contribuir para que ela ocorra?
14. Existe no Brasil, de modo geral, uma tendência a minimizar e legitimar pequenos atos de corrupção realizados no cotidiano, como as trocas de favores?
15. Você acha que os sistemas brasileiros de controle da corrupção (burocráticos, judicial e não estatal) são frágeis? E os do seu Município? O que você acha que precisa mudar ou melhorar?
16. Na sua opinião, qual o melhor remédio contra a corrupção no setor público brasileiro?

Acesso à Informação e Controle e Combate à Corrupção no Setor público

17. Você acha que os temas “acesso à informação na administração pública” e “controle e combate à corrupção” estão interligados? Porquê? Se sim, como o cidadão pode ajudar nesse processo? E o governo?
18. Na sua opinião, um cidadão mais bem informado tem melhores condições de fiscalizar o poder público? Por quê?
19. Considerando a constante presença da corrupção do setor público brasileiro, quais medidas precisam ser tomadas pelos governos e pela sociedade para que haja mudança nesse cenário?
20. Sobre esse assunto, você teria algo para acrescentar que ainda não foi dito?