



INTER
FACES
CIENTÍFICAS

DIREITO

ISSN IMPRESSO 2316-3321

E - ISSN 2316-381X

DOI - 10.17564/2316-381X.2018v6n3p27-42

DOSSIÊ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS

CONTROLE SOCIAL E ACESSO À INFORMAÇÃO: O PAPEL DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

SOCIAL CONTROL AND ACCESS TO INFORMATION: THE ROLE OF PASSIVE TRANSPARENCY IN THE COURSE OF CORRUPTION

CONTROL SOCIAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN: EL PAPEL DE LA TRANSPARENCIA PASIVA EN EL ENFRENTAMIENTO A LA CORRUPCIÓN

Murilo Borsio Bataglia¹

Ana Claudia Farranha²

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo apontar a relação entre as seguintes categorias: corrupção, controle social, transparência e acesso à informação. Desse modo, pretende-se verificar se existem elementos que permitem apontar se o controle social previsto no conceito de transparência passiva é exercido nos temas relativos ao combate à corrupção. Nesse contexto, têm-se as seguintes perguntas de pesquisa: que tipo de pedido de acesso à informação é feito sobre corrupção? Para quais órgãos? A transparência passiva realmente propicia o controle social? Nesse intui-

to, desenvolve-se pesquisa exploratória, na qual se extrairão características dos pedidos de acesso para o Executivo Federal com o termo corrupção, disponibilizados no site da CGU, no recorte temporal dos anos de 2015 e 2016.

PALAVRAS-CHAVE

Corrupção. Acesso à Informação. Controle Social. Transparência.

ABSTRACT

The objective of this study is to identify the relationship between the following categories: corruption, social control, transparency and access to information. In this way, it is tried to verify if there are elements that allow to indicate if the social control predicted in the concept of passive transparency is exerted in the subjects related to the fight against the corruption. In this context, the following research questions are asked: what kind of request for access to information is made about corruption? Which organs? Is passive transparency really conducive to social control? For

this purpose, an exploratory research is developed, in which characteristics of the requests for access to the Federal Executive with the term “Corruption” will be extracted, made available on *CGU’s* website, in the time cut of the years 2015 and 2016.

KEYWORDS

Corruption. Access to Information. Social Control. Transparency.

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo apuntar la relación entre las siguientes categorías: corrupción, control social, transparencia y acceso a la información. De este modo, se pretende verificar si existen elementos que permiten apuntar si el control social previsto en el concepto de transparencia pasiva es ejercido en los temas relativos al combate a la corrupción. En este contexto, se plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿qué tipo de solicitud de acceso a la información se hace sobre corrupción? ¿Para qué órganos? ¿La transparencia pasiva realmente propicia

el control social? En este sentido, se desarrolla investigación exploratoria, en la que se extraerán características de las solicitudes de acceso para el Ejecutivo Federal con el término -corrupción, disponibles en el sitio de la Controladuría General de la Unión (CGU), en el recorte temporal de los años 2015 y 2016.

PALABRAS CLAVE

Corrupción. Acceso a la Información. Control Social. Transparencia

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo apontar a relação entre as seguintes categorias: corrupção, controle social, transparência e acesso à informação. Desse modo, faz-se uma contextualização acerca dos atos corruptos (definição, agentes envolvidos e suas consequências). A partir disso, desenvolve-se o raciocínio para destacar a necessidade do controle perante os atos estatais. Dentre esses controles, previstos no texto constitucional, destaca-se aquele exercido pela sociedade.

Pretende-se, então, verificar se existem elementos que permitem apontar se o controle social previsto no conceito de transparência passiva é exercido nos temas relativos ao combate à corrupção. Nesse contexto, têm-se as seguintes perguntas de pesquisa: que tipo de pedido de acesso à informação é feito sobre corrupção? Para quais órgãos? A transparência passiva realmente propicia o controle social?

Com tal intuito, desenvolve-se uma pesquisa exploratória, na qual se extrairão características dos pedidos de acesso para o Executivo Federal com o termo – corrupção, disponibilizados no site da CGU, no recorte temporal dos anos de 2015 e 2016 (por terem suas bases de pedidos já consolidadas). Em seguida, os órgãos a que se destinam os pedidos são explicitados e os pedidos são analisados, realizando alguns apontamentos sobre os resultados constatados.

Percebe-se, com isso, que há desafios para serem superados. Assim, faz-se necessário a própria garantia do direito de acesso à informação pública, como forma de resguardar a possibilidade de os cidadãos participarem de modo qualificado de decisões ou consultas perante a Administração. E, além disso, por meio do direito à informação, utilizarem-se de mecanismos institucionais para exercer o controle e tentar efetivar a transparência da gestão pública.

2 CORRUPÇÃO: UM FENÔMENO SISTÊMICO

A corrupção, aqui vista como um fenômeno, é por muitos autores definida como o – abuso de cargo

público para ganhos privados (KLITGAARD, 1991, p. 221). Ou então, como o abuso do poder confiado, para obter benefícios privados (TRANSPARÊNCIA..., 2000). Adotando-se a perspectiva de abordagem deste fenômeno corrupto a partir da corrente sistêmica, interpreta-se tal questão como geradora de uma espécie de – mercado paralelo, no qual e por meio do qual se influencia e se corrompe a burocracia do Estado.

Assim, uma vez presente em dada instituição, padrões que eram tidos como íntegros, ou seja, em conformidade com as leis e normas vigentes, convertem-se internamente em fonte de embaraço e até mesmo de punição. Nesse ambiente de corrupção sistêmica, tal integridade seria mal vista, enquanto que o desviante passaria a ser a regra, a fonte de recebimento de propinas (BIASON, 2012; RIBEIRO, 2004).

Kimberly Ann Elliott, baseando-se nessa interação com a burocracia, explica a relação entre os diferentes atores envolvidos e classifica a corrupção em pequena e grande³. Sobre os atores, estes compreendem: agentes privados, agentes públicos eleitos (representantes/políticos) e agentes públicos não eleitos (burocratas, por exemplo). Com isso, tem-se a seguinte configuração:

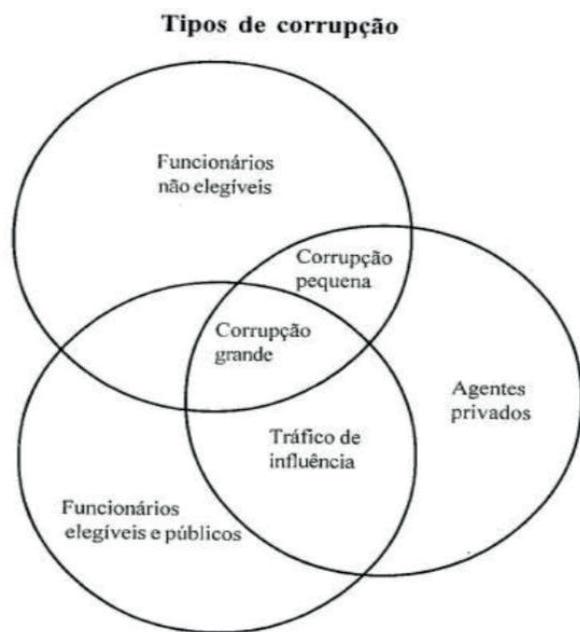
- CORRUPÇÃO PEQUENA: agentes privados interação com funcionários públicos não elegíveis (principalmente de escalões administrativos inferiores). Os esquemas envolvidos nessa interação, por sua vez, envolvem impostos, leis, licenças, alocação discricionária de benefícios do governo (subsídios para moradia, bolsas de estudo, empregos, por exemplo);
- CORRUPÇÃO GRANDE: envolve agentes privados em contato com altos escalões do governo (líderes políticos ou representantes eleitos e a burocracia ou funcionário não eleitos). Tratam-se

³ Pode-se considerar ainda o “tráfico de influência” como outra espécie, envolvendo relações entre agentes privados e agentes públicos elegíveis/representantes eleitos, conforme ilustra a figura 01. Outra questão importante para fazer observação é a de que a sobreposição entre funcionários elegíveis e não elegíveis envolve inúmeros comportamentos que, de tal forma, nomear uma única modalidade seria difícil. Todavia, sugere-se a “divisão de subornos” entre políticos e funcionários de alto ou baixo escalão, ou de membros do Judiciário (que também não seriam eleitos) (ELLIOT, 2002).

das decisões governamentais que precisam do alto escalão para ser efetivadas, a saber: aquisição de altos valores – equipamentos militares, aviões civis ou obras de infraestrutura –, políticas de alocação de crédito ou subsídios industriais, e demais decisões envolvendo políticas públicas de grande impacto (ELLIOTT, 2002).

No intuito de ilustrar esse esquema, apresenta-se a Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Esquema sobre os tipos de corrupção



Fonte: Elliot (2002, p. 260).

Com esse esquema por base, ficam mais claras as estruturas (alto e baixo escalão) e quais agentes estão envolvidos com comportamentos corruptos. Somado a isso, há de se mencionar que tais práticas na administração pública podem ocorrer tanto licitamente (aceleram-se determinados processos que já estariam previstos, por exemplo) quanto ilícitamente (desviando do que a lei permite), ou seja, recebe-se ilegalmente para agir: (i) dentro da lei; (ii) contra a lei (TRANSPARÊNCIA..., 2000).

Além do mais, para reforçar essa necessidade de controle dos atos da administração pública, importante citar consequências que a literatura deste tema traz. Logo, destacam-se tanto aquelas do campo político quanto do econômico. Conforme esclarece Elliott (2002, p. 256) “[...] quando muito disseminada e fora de controle, a corrupção tolhe o desenvolvimento econômico e compromete a legitimidade política”.

Dessa maneira, podem ser observados: queda no crescimento econômico, desperdícios de recursos públicos, maior desigualdade na distribuição desses recursos, privação de receitas, distorções em tomadas de decisões, imposição de contingências negativas à sociedade, bem como o descrédito de instituições e da própria democracia, a queda na qualidade de bens e serviços prestados pelo governo, prejuízos às políticas públicas, redução de investimentos e na qualidade de vida (TRANSPARÊNCIA..., 2000; CALDAS, 2007; ELLIOT, 2002; TAYLOR, 2012).

A título de exemplificação, tomando-se a realidade política brasileira do atual contexto, pesquisa realizada pela FGV/DAPP4 expõe que cerca de 78% dos brasileiros não confiam nos políticos eleitos, tampouco em partidos políticos (mesma porcentagem aproximadamente). Quando questionado sobre o que mais angustia o brasileiro, a corrupção aparece em primeiro lugar, com cerca de 63% das respostas.

Além disso, ilustra-se a crise de representatividade ao constatar que 70% discordam que os políticos atuais representam a sociedade. Todavia, “[...] mesmo diante da desconfiança geral, a pesquisa mostra que a maioria dos indivíduos acredita na importância de suas ações para determinar o rumo do país” (FGV, 2017, p. 11): 74% concordam com a afirmação de que protestos são importantes para mudar o comportamento dos governantes, e 58% com a de que os governantes temem o povo nas ruas.

4 Trata-se de pesquisa de opinião pública realizada pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV/DAPP) em agosto de 2017. A coleta de informações se deu pelo IBOPE, em municípios de todo território nacional, com 1.568 entrevistados. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/o-dilema-brasileiro-entre-descrenca-no-presente-e-esperanca-no-futuro/>>.

Diante disso, abre-se margem para dar enfoque em mecanismos que previnam, controlem e punem atos corruptos, de modo a torná-los uma atividade de altos riscos e baixos rendimentos (TRANSPARÊNCIA..., 2000). Logo, em termos de enfrentamento, sendo a corrupção sistêmica, faz-se a ressalva de que o simples afastamento de um único indivíduo que apresenta o comportamento desviante segundo a lei não provoca o fim da corrupção, mas, sim, sua reorganização e adaptação nesse sistema (BIASON, 2012; RIBEIRO, 2004).

Assim, para se ter uma efetividade, é preciso um sistema de atos e de diversos atores⁵ naquele tripé mencionado (prevenção, controle e punição). Daí também importa retomar que o próprio desenvolvimento do combate à corrupção na esfera global começou a ser mais efetivo com acordos ou convenções que previam a cooperação regional e global para este fim (OEA, OCDE, União Europeia, União Africana, ONU) (PIERTH; LARSON, 2002).

Dentre essas estratégias, este trabalho pretende focar nos mecanismos institucionais que permitam a participação e o controle social sobre a Administração Pública, ou seja, que favoreçam a porosidade do Estado para o acompanhamento de suas ações pela população (WU, 2016).

3 CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A QUESTÃO INSTITUCIONAL

Ante essa conduta sistêmica de malversação dos recursos públicos, que macula a representação política e provoca seu descrédito, as instituições e a própria população assumem relevante papel para enfrentar as ações arbitrárias de agentes

⁵ A ONG Transparência Internacional, para esse conjunto de atores, especificou o conceito de "sistema de integridade", segundo o qual, como em uma estrutura de templo grego, sobre a base dos valores da sociedade erigem-se pilares que correspondem aos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), aos meios de comunicação, aos agentes privados, à sociedade civil. Estes, por sua vez, sustentarão o teto da integridade que equilibra os valores de estado de direito, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2000; BATAGLIA, 2017; SPECK, 2002).

estatais (CARDOSO; SANTOS, 2001; FARRANHA *et al.*, 2016). Assim, surgem questões: como controlar a burocracia? Como proceder diante da desconfiança para com os representantes políticos eleitos e ineficiência burocrática? Como assegurar efetividade da gestão pública e ter políticas públicas efetivas juntamente com controle democrático? (MILANI, 2008).

Como respostas, o desempenho institucional pode ser aperfeiçoado ao ser

[...] acompanhado pela utilização intensiva de diferentes formas de avaliação e monitoramento das políticas públicas, como apoio ao processo de responsabilização do Estado e seus agentes em relação a suas ações, ampliando a transparência e garantindo [...] formas alternativas de controle. (CARDOSO; SANTOS, 2001, p. 213).

Assim, corroborando nessa linha, no intuito de aperfeiçoar esses mecanismos de enfrentamento do fenômeno corrupto, tem-se a construção de modelos de supervisão, controle e auditoria, por exemplo, política de descentralização e a adoção de mecanismos tais quais aqueles que responsabilizam gestores,

[...] (responsiveness e accountability), a gestão pública por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visam chamar cidadãos e organizações cívicas para atuarem como atores políticos da gestão pública. (MILANI, 2008, p. 553).

Tais práticas, por conseguinte, fomentam a *accountability*, entendida por prestação de contas, – responsabilização, ou, ainda, – controle do poder. Nela, o representante (agente) deve prestar informações ao representado (principal), o que configura um fluxo informacional, evidenciando o ideal tratamento da soberania popular sobre a coisa pública em uma república (e não conforme práticas corruptas caracterizadoras de patrimonialismos, ou de confusão do público com o privado) (ALMEIDA, 2006; O'DONNELL, 1998; SILVA, 2016).

Na esteira da abordagem da *accountability*, expõe-se que a sua modalidade vertical, isto é, aquela realizada pela população em eleições periódicas, precisa de complementação. As eleições periódicas consistem em mecanismo poderoso de controle dos governados sobre os governantes. No entanto, seus resultados dependem de outras instituições políticas (sistema eleitoral e partidário, financiamento de campanhas, por exemplo), o que pode gerar distorções da vontade popular.

Ademais, as políticas públicas têm geralmente seus temas definidos de modo precário, “[...] e o próprio processo eleitoral não contém nenhum instrumento que obrigue os políticos a cumprirem suas promessas de campanha, sendo a avaliação do desempenho dos governantes feita somente de forma retrospectiva nas eleições seguintes” (LOUREIRO, 2001, p. 48). Com isso, o complemento necessário corresponde à modalidade horizontal da *accountability*, segundo a qual

[...] as democracias desenvolveram mecanismos de controle recíproco dos Poderes, através dos quais o Legislativo, o Judiciário e diversas agências estatais fiscalizam os governantes de forma continuada, e não apenas episódica, como nos períodos de eleição. É o que se denomina *accountability* horizontal. (LOUREIRO, 2001, p. 48).

Dessa forma, existem algumas classificações dos controles sobre a gestão pública⁶, cuja finalidade é que se garanta que a Administração “[...] atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição Federal que são: legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e [...] eficiência” (SILVA, 2002, p. 24).

Logo, além do voto, os mecanismos de controle e responsabilização dos governantes incluem: a) o controle parlamentar; b) os controles de procedimentos no interior da burocracia, através da fiscalização da

⁶ Para exemplificação, há o controle administrativo (poder de fiscalização pela Administração sobre seus próprios atos), legislativo (controle político, financeiro, por exemplo) e judicial (baseado na legalidade dos atos públicos); quanto ao momento, pode ser prévio, concomitante ou posterior; quanto ao locus (relativo ao poder) em que ocorre: interno ou externo (a título de exemplo: arts. 70 a 74 da CF88) (SILVA, 2002).

conduta financeira e jurídica dos funcionários e de mecanismos de controle externo, como tribunais de contas, auditorias, comissões de inquéritos etc.; [c) o controle social] (LOUREIRO, 2001, p. 48). Este último, por conseguinte, é o foco deste trabalho.

Acerca de sua definição, controle social pode ser entendido com a participação da sociedade na fiscalização dos atos de agentes públicos, bem como no monitoramento de políticas públicas, seja de modo individual ou por grupos organizados (CGU, 2012; CONCEIÇÃO, 2010; LOUREIRO, 2001).

Na realidade brasileira esses mecanismos iniciaram sua implementação na década de 1990, na tentativa de superar o modelo burocrático de Estado e passando para um modelo gerencial. Aquele, caracterizado pelo formalismo, impessoalidade, profissionalização, hierarquia funcional, com um controle *a priori*; este, voltado para descentralização de funções públicas, menor formalismo, com controle de resultados (*a posteriori*) (SILVA, 2002).

Isso demonstrou uma onda de institucionalização de ferramentas de consulta popular – que envolve o crescente debate sobre governança⁷ e da governabilidade. Além do que, a sociedade (no contexto das reformas de Bresser-Pereira com o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/MARE) teria maior participação ao fiscalizar atuação dos gestores, em um controle social que pudesse indicar fatos para responsabilizar os gestores públicos (MILANI, 2008; SILVA, 2002).

Tais fatos, por sua vez, permitiram abertura de caminho para um modelo em que a sociedade exercesse controle. A própria Constituição Federal de 1988 abarca alguns mecanismos, como denúncias ao Tribunal de Contas feitas por qualquer cidadão (art. 74, § 2º, CF/88), reclamações acerca da prestação de serviços públicos (art. 37, §3º, CF/88), exemplificando.

No entanto, essa reforma gerencial e o discurso de participação da sociedade nesse novo modelo de gestão não estão alheios a críticas. Como aponta Ana Paula Paes de Paula (2005), esse modelo pos-

⁷ Questões de governança envolvem a “[...] legitimidade do Estado enquanto ator e arena política do processo decisório” (MILANI, 2008, p. 553), e de governabilidade, “capacidade de formulação, gestão, implementação e articulação das políticas públicas” (MILANI, 2008, p. 553).

suiria uma inserção social limitada. Haveria um discurso de participação

[...] mas na prática se enfatiza o engajamento da própria burocracia pública ou dos quadros das organizações sociais no processo de gestão. A estrutura e a dinâmica do aparelho de Estado pós-reforma não apontam os canais que permitiriam a infiltração das demandas populares. (PAULA, 2005, p. 147).

Nesse sentido, por sua vez, destacam-se iniciativas de um modelo societal na Administração Pública, em especial presente nos últimos governos presidenciais. Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho de Estado, e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal (PAULA, 2005, p. 159).

Como exemplos de experiências participativas que surgiram de acordo com essa modelagem societal, podem-se citar: orçamento participativo (em relação ao controle financeiro-orçamentário), fóruns e redes de desenvolvimento local, conselhos de políticas públicas, conferências, pesquisas deliberativas, círculo de estudos, permitindo que diferentes interesses da sociedade fossem negociados em espaço público (MILANI, 2008; PAULA, 2005).

Tais práticas participativas que permitem o controle social, seguindo essa linha, espalharam-se para cidades brasileiras, contribuindo para uma nova relação entre Estado e sociedade,

[...] qual seja, articulação, descentralização, parceria, controle social e participação. [...] buscou-se uma inversão total do padrão burocrático-institucional [...] [possível em razão de modelo de] organização política mais descentralizado, no qual a participação cidadã tem um lugar especial. (ALMEIDA, 2006, p. 48).

Isso se liga diretamente com o meio de Estado sair da crise de governabilidade, ao “[...] se relegitimar política e socialmente, incorporando os cidadãos aos negócios públicos [...] [envolvendo] os cidadãos

no debate público” (LOUREIRO, 2001, p. 66), possibilitando ampliar capacidade de ação do setor público.

Logo, retomando o intuito de aperfeiçoar esses mecanismos de enfrentamento do fenômeno corrupto, o desempenho institucional pode ser aperfeiçoado ao ser

[...] acompanhado pela utilização intensiva de diferentes formas de avaliação e monitoramento das políticas públicas, como apoio ao processo de responsabilização do Estado e seus agentes em relação a suas ações, ampliando a transparência e garantindo [...] formas alternativas de controle. (CARDOSO; SANTOS, 2001, p. 213).

Portanto, para que haja esse acompanhamento ou controle pela sociedade, a porosidade estatal mencionada deve ser incrementada por práticas de transparência que possibilitem o acesso à informação pelos cidadãos. Assim, buscase um governo aberto, em que os cidadãos acompanhem e influenciem processos governamentais pela informação disponibilizada ou requerida. Isso nos impõe pensar a transparência dentro de uma moldura maior que é a própria abertura institucional (SILVA, 2016, p. 45).

4 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

O enfrentamento da corrupção, a melhor gestão de políticas públicas, a própria institucionalização do controle social pelos modelos de gestão pública, perpassam também pelo direito à informação. Entendido como um oxigênio para a democracia (MENDEL, 2009) e é tido como um direito humano universal, por meio do qual o indivíduo pode informar, informar-se e ser informado.

Tal previsão encontra-se presente também em tratados internacionais, como na Declaração de Direitos Humanos de 1948 (art. 19), ou no Pacto de São José da Costa Rica (art. 13). Tal direito é fundamental para a efetivação da democracia uma vez que possibilita a inserção social ao capacitar o cidadão a fazer escolhas e a participar politicamente. Trata-se de um pressuposto do exercício da participação cidadã. Logo, “[...] inscreve-se como direito humano fundamental e passa a

exigir que Estados informem aos cidadãos sobre seus atos como exigência do direito de participação nos processos de tomada de decisão em sociedades democráticas” (ANDRADE; CARDOSO, 2014, p. 117). E, ainda, é “[...] importante mecanismo de controle social de atos ilícitos do Estado e de combate à corrupção” (ANDRADE; CARDOSO, 2014, p. 117).

Nessa vertente, em termos globais, a disponibilidade e consumos cada vez maiores de informação, a influência de meios de comunicação e as novas tecnologias que potencializam esse alcance informacional em diversas áreas, tiveram contribuição para que líderes mundiais fossem forçados a prestar contas de seus atos. “O sigilo e a manipulação orwelliana da verdade – pedras angulares do regime autoritário e totalitário – tornaram-se cada vez mais difíceis de ser mantidos em um contexto pós-industrial de transparência crescente” (GLYNN; KOBRIN; NAIM, 2002, p. 29).

Este debate, por sua vez, situado na realidade brasileira, apresenta também fundamentos constitucionais que demonstram o tratamento do direito à informação como direito fundamental. Portanto, os mecanismos de acesso à informação, também se encontram estipulados nos seguintes dispositivos da Constituição: art. 5º, XXXIII⁸, art. 37, § 3º, II⁹ e art. 216, §2º¹⁰.

4.1 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA PASSIVA NO BRASIL

Ainda no contexto brasileiro, a confluência da necessidade de transparência que possibilita o acesso à informação, o consequente controle social e o enfrentamento de atos corruptos, congregam-se, também, além da Constituição (1988), especificamente na Lei de Acesso à Informação Pública (LAI – Lei n.

8 Art. 5º, XXXIII, CF88 “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade edo Estado”.

9 Art. 37, CF88: “§ 3º Lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;”

10 Art. 216, “§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

12.527/11 e respectivo Decreto n. 7.724/12 – relativo ao Executivo Federal).

Dela, por sua vez, depreendem-se os conceitos de transparência ativa e passiva. A primeira relaciona-se à divulgação proativa de informações pelos órgãos públicos, possibilitando o livre acesso pela população nos *sítes* dos próprios órgãos governamentais, por exemplo. O art. 8º da LAI traz requisitos que estes órgãos devem observar na disponibilização de dados em seus endereços eletrônicos. A segunda, por sua vez, corresponde à informação solicitada pelo indivíduo ao órgão público (por meio do serviço de informação ao cidadão – SIC, em unidades físicas de atendimento, ou e-SICs, sistema eletrônico) – e nesta é que reside o foco de abordagem deste trabalho (BRASIL, 2016; ENAP, 2017).

Para essa abordagem da transparência passiva, importante retomar o papel institucional conforme debatido anteriormente. Assim, em termos de instituição, nessa área destaca-se a presença do atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Criada em 2002, a então Controladoria-Geral da União e à época diretamente vinculada à Presidência da República, abarcou funções como controle interno do Executivo Federal (Secretaria Federal de Controle Internet – SFC), ouvidoria (Ouvidoria-Geral da União – OGU), corregedoria (Corregedoria-Geral da União-CRG) e prevenção da corrupção (Secretaria de Transparência e Combate à Corrupção – STPC)¹¹. Ela contribuiu para elaboração do projeto de lei que originou a LAI e também é o órgão responsável pelo monitoramento da implementação desse dispositivo legal no Executivo Federal (BATAGLIA, 2017; OLIVIERI, 2010).

Além de difundir políticas de conscientização do papel do controle social e da importância da fiscalização (o que abrange sua função de prevenção da corrupção e de promoção da transparência), muniu-se das novas tecnologias que contribuíram para a criação de espaços no âmbito institucional para o cumprimento da LAI. Tal iniciativa destinou-se à participação da sociedade em termos de controle de atos públicos,

11 Atualmente, apresenta-se esta configuração interna de funções. No entanto, em termos de status, a CGU após alterações, foi desvinculada da Presidência, sendo enquadrada como os demais ministérios.

por meio de pedidos de acesso à informação, o que pode ser feito com a implementação do chamado SIC, seja em meio físico, seja em meio digital.

Significando serviço de informação ao cidadão, o SIC engloba unidades físicas nos órgãos públicos,

[...] responsáveis pelo recebimento, processamento, gerenciamento e envio da resposta aos pedidos de acesso à informação, além da orientação aos cidadãos (CUNHA, 2014, p. 186). Todavia, além dos espaços físicos destacados, há o uso de novas tecnologias de informação e de comunicação (TICs) que podem ampliar o exercício do direito em debate. Não devem ser vistas como um fim em si mesmas, mas como um meio para atingimento do interesse público. Logo, deve prezar pela qualidade do sistema e pela qualidade das informações.

Quando aliadas as novas tecnologias com a necessidade de efetivar o direito de acesso à informação, criou-se o e-SIC¹², sistema eletrônico dos serviços de informação ao cidadão. Este consiste em um “[...] sistema que funciona na internet e centraliza todos os pedidos de informação que forem dirigidos ao Poder Executivo federal, suas respectivas vinculadas e empresas estatais [por qualquer pessoa, física ou jurídica]” (CUNHA, 2014, p. 189). Nele, após cadastro, pode-se fazer pedido, acompanhar o processo pelo número de protocolo, receber a resposta, entrar com recurso, fazer reclamação, além de consultar as respostas obtidas.

Também permite

[...] acompanhar a implementação da Lei e produzir estatísticas sobre o seu cumprimento [...] tornando a prestação do serviço mais eficaz, eficiente, célere e transparente, corroborando com o investimento de qualidade em todo o processo de acesso à informação e contribuindo para o crescimento do país. (CUNHA, 2014, p. 189).

Trata-se, portanto, de importante ferramenta e espaço que abre um canal institucional de participação da sociedade no exercício do seu controle, por meio da mencionada transparência passiva. Contribui, ademais, para dar ênfase à cultura da transparência, do acesso, conferindo o sigilo como exceção.

¹² Pode ser acessado no endereço: www.acessoinformacao.gov.br

5 PEDIDOS DE ACESSO: CORRUPÇÃO E EXECUTIVO FEDERAL

Diante da relação entre as categorias analisadas, adentra-se, agora, na questão do controle social possibilitado pela porosidade estatal traduzida pela institucionalização da transparência passiva. Logo, surgem questionamentos que advêm justamente do exercício dessa transparência passiva como forma de controle social sobre a gestão pública (em temas de corrupção). Portanto, questiona-se: de modo geral, que tipo de pedido de acesso à informação é feito sobre corrupção? Para quais órgãos? A transparência passiva realmente propicia o controle social? É possível obter elementos extraídos dos pedidos de acesso à informação sobre corrupção que possibilitem construir indicadores que se relacionem à efetividade do controle social nesse campo?

Com isso, tem-se por objetivo específico desta seção apontar pedidos de transparência passiva no Executivo Federal, disponibilizados no site da CGU, no recorte temporal de 2015 e 2016¹³. Fez-se tal pesquisa com o termo de busca corrupcao. Diante dos resultados, apresentam-se algumas considerações sobre esta análise exploratória feita no portal de acesso à informação (acerca dos pedidos que lá constam registrados como resultados da busca realizada).

Dessa forma, em termos de órgãos a que se destinaram os pedidos de informação, apresentam-se tanto aqueles da Administração direta (ministérios, por exemplo), quanto da Administração indireta (autarquias e fundações), bem como empresas públicas e sociedades de economia mista – o que condiz com os arts 1º e 2º da Lei de Acesso à Informação. Logo, têm-se o quadro 01, com os órgãos:

¹³ Escolheu-se tal recorte temporal em função: a) de a disponibilização do conteúdo dos pedidos de acesso se dar a partir do ano de 2015; e b) em virtude de serem anos completos, cujos dados estão consolidados. Assim, em pesquisas futuras pretende-se verificar tais pedidos no ano de 2017.

Quadro 1 – Órgãos que receberam pedidos de acesso sobre “corrupção”

AGU	Advocacia Geral da União
ANCINE	Agência Nacional de Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BACEN	Banco Central
BASA	Banco da Amazônia S.A
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES;	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC-PR	Casa Civil da Presidência da República
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPEL	Centro de Pesquisas de Energia Elétrica
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União;
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODEBA	Companhia de Docas do Estado da Bahia
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPU	Defensoria Pública da União
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
ELETRORBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
ELETRONORTE	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MAPA	Ministério da Agricultura, Abastecimento e Agropecuária
MC	Ministério das Comunicações
MCIDADES	Ministério das Cidades
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia

ME	Ministério do Esporte
MEC	Ministério da Educação
MFAENDA	Ministério da Fazenda
MI	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UNIFAP	Fundação Universidade Federal do Amapá
VALEC	Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

Fonte: Elaboração própria. Portal Acesso à Informação.

Importante notar que algumas denominações ainda constam, nesta pesquisa realizada, como antes da última reforma ministerial. Agora, em relação ao mérito dos pedidos analisados, são a seguir apresentados de um modo geral (até mesmo em virtude do grande volume de pedidos que constam na listagem decorrente da busca na plataforma). Assim, abordam os seguintes conteúdos e são feitas algumas considerações:

- I) Primeira observação a se fazer é que nem sempre correspondem a pedidos diretamente relacionados a algum caso de corrupção, ou que tenha finalidade de descobrir atos corruptos;
- II) Em muitos casos, o termo de busca corrupcao aparece como um elemento presente em algum arquivo anexo ao pedido de acesso. A título de exemplo: destacam-se a nomenclatura no nome da Secretaria de Transparência e Prevenção da

- Corrupção (STPC, da CGU); ou ainda em contratos firmados entre empresas estatais e entes privados em que se dispõe em cláusulas a ciência de normas anticorrupção, ou, ainda, de termos de compromisso com normas anticorrupção;
- III) Há diversos pedidos de acesso a contratos firmados, os quais contêm tais termos de compromisso;
- IV) Por vezes, o cidadão menciona a corrupção como uma forma de desabafo, perante uma dificuldade que se apresenta (como por exemplo, alegando injustiça diante da negação de crédito imobiliário);
- V) Importante também são os pedidos de acesso a processos internos em autarquias, por exemplo, os quais remontam a investigações e fiscalização de irregularidades (como no atraso de entrega da obra);
- VI) Diversas pesquisas científicas direcionam-se para a questão da corrupção: questionam-se entidades acerca de regras de integridade, de com-

pliance, de mecanismos de apuração de denúncias e de prevenção da corrupção (destacam-se os pedidos a bancos nesse quesito);

VII) Existem solicitações de documentos referentes a leis, medidas provisórias, decretos, e exposição de motivos que tratam da temática de enfrentamento à corrupção;

VIII) Há menção pelos próprios solicitantes, de que são advogados, trabalham em escritórios ou empresas e que desejam confirmar determinada informação para firmar contratos;

IX) Ocorrem, ainda, pedidos acerca do monitoramento de implementação de leis (como a própria LAI em outros órgãos e níveis da federação);

X) Questiona-se sobre metodologias para índices relacionados ao tema em tela (como o ranking de transparência).

Além dessas constatações, um dos pedidos feitos à CGU aborda justamente o controle social. Nele questiona-se como e quais ações a CGU possui para incentivar este controle, qual a área responsável, e se há monitoramento. Como respostas, o Gabinete da Secretaria Executiva explica sobre o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público – na tentativa de envolver sociedade “[...] numa mudança pela educação, pelo acesso à informação e pela mobilização social” (BRASIL, 2016, p. 1).

Além disso, tem como ações a capacitação presencial, ensino à distância, parceria com outros órgãos públicos e ONG, ações voltadas para a educação do cidadão – podendo-se deslocar até o município em que houve a demanda, uso da plataforma da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para cursos DE Educação a Distância (EAD). A responsabilidade está sob os órgãos de Coordenação-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social (CFECS) ligado à Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção (BRASIL, 2016).

6 CONCLUSÃO

Objetivou-se, portanto, relacionar as categorias apresentadas: corrupção, controle social, transparên-

cia e acesso à informação. Percebeu-se que, a partir do conhecimento da estrutura e agentes envolvidos no ato corrupto, bem como das consequências danosas de tal fenômeno, faz-se necessário seu enfrentamento – o que pode ser feito por meio do controle.

Em relação às diversas espécies de controle, destaca-se como objeto de reflexão neste trabalho, aquele exercido pela sociedade. Verificou-se, ante sua crescente importância frente às crises de representatividade, como um complemento da *accountability*. Com as reformas estatais das últimas décadas, destacam-se o modelo gerencial que abriu à institucionalização de formas participativas e o modelo societal que pôde incentivar o desenvolvimento de práticas participativas (ainda que nem sempre deliberativas ou de tomadas de decisão efetivas).

Isso contribuiu para o monitoramento social da execução de políticas públicas. Dentre essas práticas participativas, expõe-se o papel da CGU, que, adotando essa visão de participação social e de controle da gestão pública, institucionalizou mecanismos com estes objetivos, como é o caso dos pedidos de acesso (transparência passiva), feitos por meio dos SIC/e-SIC – e possibilitados pela Lei de Acesso à Informação.

Na análise dos pedidos, por sua vez, aparecem aqueles que, em um primeiro momento, demonstram querer exercer um controle ao buscar dados e informações: seja sobre contratos firmados com a administração pública, propostas em licitações e pregões que venceram, pesquisas científicas acerca de mecanismos anticorrupção e de integridade em órgãos e empresas. Porém, há aqueles que correspondem a apenas manifestações de desagrado com o cenário atual, ou ainda, outros que não tratam especificamente de pedidos de controle de corrupção (neste caso, poderia dizer que se deve ao sistema de busca ao ler o termo analisado em diferentes documentos).

E no que se refere à pergunta de pesquisa mencionada no início deste trabalho: a transparência passiva realmente propicia o controle social? De fato, uma vez dispondo de ferramentas institucionais a transparência passiva tem condições de permitir o controle social. No entanto, este depende de outros fatos para sua real

aplicação, os quais podem ser pincelados: a) a própria agenda do grupo político que se encontra no poder; b) a manutenção e fortalecimento da capacidade institucional do órgão responsável para tais instrumentos; c) cooperação de grupos sociais para realizar os pedidos de acesso e reduzir a assimetria informacional.

Com isso, pretende-se dar seguimento a essa agenda de pesquisa, propondo o aprofundamento na análise dos pedidos descritos, bem como verificando os interesses, envolvendo estes mesmos pedidos: a quem eles interessam? Que desigualdades subsistem nessa participação?

Por fim, ainda que presentes tais limitações, trata-se de importante mecanismo institucional democrático que permite a participação da sociedade civil (ou de parte dela) no controle dos atos do Estado, solicitando informações públicas que lhe são de direito. Tal prática, mesmo podendo apresentar ressalvas, revela-se necessária para a dinâmica democrática, potencialmente, evitando assimetrias informacionais e corroborando para complementar ou corrigir elementos da representatividade por esse arranjo institucional de participação (FARRA-NHA et al., 2016).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **A gestão participativa em administrações municipais:** as experiências de Natal e Maceió. 2006. 210f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/13849/1/LindijaneSBA.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2017.

ANDRADE, Camila Cardoso de; CARDOSO, Ana Maria Pereira. O acesso à informação pública no Brasil: a lei 12.527/2011 e as práticas sociais. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil:** contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

BATAGLIA, Murilo Borsio. **A CGU no combate à corrupção:** o programa de fiscalização por sorteios públicos de municípios. Novas Edições Acadêmicas, 2017.

BIASON, Rita. Questão conceitual: o que é corrupção? In: BIASON, Rita. (Org.). **Temas de corrupção política.** São Paulo: Balão, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 3 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 19 nov. 2016.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle social:** orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral Da União (CGU). **Acesso à informação.** Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/>>. Acesso em: 3 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). **Aplicação da lei de acesso à informação na administração pública federal.** 2.ed. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. **Resposta a pedido de informação.** Processo n. 00075.000665/2016-15. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/484383/RESPOSTA_PE>

DIDO_Resposta.pdf>. Acesso em: 14 out. 2017.
CALDAS, Ricardo W.; PEREIRA, Robson Costa.

Democracia e corrupção. Brasília: Universidade de Brasília –UnB, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEANM, Núcleo de Estudos de Organizações Multilaterais e Negociações Internacionais – NEOMNI. v.6. n.29, 2007.

CARDOSO, Regina Luna Santos; SANTOS, Luiz Alberto dos. **Perspectiva para o controle social e a transparência da administração pública.**

In: Prêmio Serzedello Corrêa 2001: monografias vencedoras. Perspectiva para o controle social e a transparência da Administração Pública. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Correa, 2002.

CONCEIÇÃO, Antonio Cesar Lima da. **Controle social da administração pública:** informação e conhecimento – interação necessária para a efetiva participação nos orçamentos públicos. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamentos Públicos). 36f. Instituto Serzedello Corrêa – ISC/DF. Brasília, 2010.

CUNHA, Claudia Silveira. Os serviços eletrônicos de implementação da lei de acesso à informação pública e os serviços de informação ao cidadão. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil:** contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Acesso à informação.** Brasília: ENAP, 2017.

FARRANHA, Ana Claudia et al. Democracia, participação e redes sociais digitais: desafios contemporâneos da política e do direito. **Revista Jurídica UNICURITBA.** v.3. n. 44, p.117-140, 2016. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1740/1134>>. Acesso em: 3 ago. 2017.

FGV – Fundação Getúlio Vargas – DAPP. **O dilema do brasileiro:** a descrença no presente e a esperança no futuro. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/o-dilema-brasileiro-entre-descrenca-no-presente-e-esperanca-no-futuro/>>. Acesso em: 14 out. 2017.

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J; NAIM, Moisés. A globalização da corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global.** Brasília: UnB, 2002.

KLITGAARD, Robert. **Controlling Corruption.** California: University of California Press, 1991.

LARSON, Alan. A política dos EUA contra a corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). **A corrupção e a economia global.** Brasília: UnB, 2002.

LOUREIRO, Maria Rita. O controle da burocracia no presidencialismo. **Cadernos Adanauer II**, n.3. p.47-72, 2001. São Paulo: Fundação Konrad Adanauer, jul.2001.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação:** um estudo de direito comparado. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MILANI, Carlos R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de administração pública – RAP.** Rio de Janeiro, v.42, n.3, p.551-579, maio-jun. 2008.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova:** revista de cultura e política. São Paulo, n.44, p.27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 4 ago. 2017.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica do controle interno:** o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PIETH, Mark. Cooperação internacional de combate à corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UnB, 2002.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. TI Source Book 2000. **Confronting corruption**: the elements of a national integrity system. Londres: Transparency International, 2000. Disponível em: <<http://archive.transparency.org/publications/sourcebook>>. Acesso em: 3 ago. 2017.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras. In: FILGUEIRAS, Fernando; MENDONÇA Ricardo F.; PEREIRA, Marcus A (Org.). **Democracia digital**: publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da transparência**: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: Unicamp, 2002.

TAYLOR, Mathew M. Corrupção no Brasil: jeitinho inocente ou ameaça à democracia? In: BIASON, Rita de Cássia. (Org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão, 2012.

WU, Vinícius. Governança de políticas públicas e redes sociotécnicas na era digital: acesso à informação, transparência e controle social. In: FREITAS, Christiana Soares (Org.). **Inovação, governança digital e políticas públicas**: conquistas e desafios para a democracia. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

1 Mestrando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília – PPGD/UnB; Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP/Franca; Membro do Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas – GEOPP/UnB.
E-mail: murilo.bataglia@gmail.com

2 Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP; Professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília – FD/PPGD/UnB; Coordenadora do Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas – GEOPP/UnB.
E-mail: anclaud@uol.com.br

Data da submissão: 1 de Março de 2018
Avaliado em: 12 de Abril de 2018 (Avaliador A)
Avaliado em: 4 de Maio de 2018 (Avaliador B)
Aceito em: 6 de Maio de 2018
