

## A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA PERCEPÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS: O SETOR DE CONTROLE INTERNO NA PREFEITURA DE UM MUNICÍPIO DO ALTO PARANAÍBA-MG

### **Marilene de Souza Campos**

Professora Associada da Universidade Federal de Viçosa. Doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Mestra em Ciências Sociais: Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3896-4222>.

E-mail: [marilenecrip@gmail.com](mailto:marilenecrip@gmail.com)

### **Amanda Pabrielle de Souza Dias**

Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa.

E-mail: [amanda.pabrielle@ufv.br](mailto:amanda.pabrielle@ufv.br)

**Resumo:** Analisa a percepção de servidores do setor responsável pela divulgação das informações das contas públicas em um município mineiro, após da implementação da Lei de Acesso à Informação. O objetivo foi verificar a percepção dos servidores, acerca da autoresponsabilização, do direito do solicitante, do controle social, da função da transparência na gestão, da publicidade e da efetividade das medidas de transparência no combate a corrupção. Para a coleta de informações, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com a totalidade dos servidores ligados ao setor de alimentação dos sites e atendimento ao público para informações contábeis. Conclui-se que os servidores consideram que a população de maneira geral não está interessada nas informações referentes às contas públicas; o servidor do município reconhece a sua responsabilidade perante o solicitante e avalia que a sua atuação é realizada da melhor forma possível; reconhecem que a divulgação das informações não ocorre de forma clara e de fácil compreensão; acreditam que isso acontece pelo fato de não ter como trocar os termos técnicos, necessitando assim de profissionais capacitados para auxiliar na compreensão das informações pela população.

**Palavras-chave:** *Accountability*. Transparência. Controle social.

## THE LAW OF ACCESS OF INFORMATION IN THE PERCEPTION OF PUBLIC SERVERS: THE SECTOR OF INTERNAL CONTROL IN THE CITY HALL OF A MUNICIPALITY IN T ALTO PARANAÍBA –MG

**Abstract:** To analyzes the perception of servers in the sector responsible for the disclosure of public accounts information in a Minas Gerais municipality, after the implementation of the Access to Information Law. The objective was to verify the perception of public servants, regarding server responsibility, petitioner's right, social control, the role of transparency in management, publicity and effectiveness of transparency measures in the fight against corruption. For the collection of information, semi-structured interviews were carried out with the totality of the servers connected to the food sector of the sites and attendance to the public for accounting information. It is concluded that the servers consider that the general population is not interested in the information related to public accounts; the municipality's server recognizes its responsibility to the applicant and evaluates that its performance is performed in the best possible way; recognize that the disclosure of information does not occur clearly and easily; believe that this is due to the fact that they can not change the technical terms, thus requiring qualified professionals to assist in the understanding of the information by the population.

**Keywords:** *Accountability*. Transparency. Social control.

*Artigo recebido em: 16/05/2019*

*Aceito para publicação em: 04/09/2019*

## Introdução

A Constituição Federal de 1988, com sua fundamentação inclusiva, participativa e de controle social, abriu espaço para a incorporação na prática de importantes princípios de fiscalização e participação da sociedade na gestão pública, tais como transparência e *accountability*. Assim é importante citar o princípio constitucional da publicidade, que é um princípio que estimula uma maior transparência nos atos e fatos realizados pelos agentes públicos e assim permitindo a participação da sociedade mais efetiva na administração pública. A partir do espaço consolidado pela Constituição Federal de 1988, após a Reforma do Estado de 1995, vão surgindo, no Estado brasileiro, leis que tratam a transparência na administração pública como assunto fundamental. Tais leis garantem mais transparência na administração pública, estimulando a participação dos cidadãos na gestão, consolidando assim a cidadania. Nesse sentido, o acesso à informação além de trazer mais transparência, também é ferramenta de fundamental importância na prevenção e combate a fraudes e atos de corrupção, pois uma vez que os cidadãos têm conhecimento de como os recursos públicos são administrados, realizam o controle social sobre o gasto público e sobre a eficiência da administração pública. Assim, as informações devem ser disponibilizadas de forma que possam assegurar o acesso aos atos e fatos administrativos, mas isso não é suficiente para garantir a transparência, pois é necessário clareza, linguagem de fácil compreensão, tempestividade, confiabilidade, relevância, integridade, etc.

É objetivo deste trabalho, estudar o acesso à informação segundo a percepção dos servidores envolvidos, enfocando o aspecto qualitativo dessa questão em pequenos municípios, menos visíveis e menos presentes nos estudos sobre o tema. A partir do contexto exposto, busca-se responder a questão relativa a percepção qualitativa dos

servidores públicos do setor de controle interno de um município do Alto Paranaíba, ligados à atividade de promoção do acesso à informação e transparência das contas públicas divulgadas no portal eletrônico. Serão estudados os aspectos da responsabilidade do servidor, direito do solicitante, controle social, da função da transparência na gestão, da publicidade e da efetividade das medidas de transparência no combate a corrupção.

## Transparência como ferramenta da *accountability*

Acompanhando as tendências mundiais de reforma do Estado que se seguiram à crise do fordismo e do Estado de bem estar social, surge um movimento internacional conhecido como *Nova Administração Pública* (NAP). Um dos principais fundamentos da NAP é adoção do gerencialismo, ou seja, a exclusão de uma abordagem política do Estado em função de uma perspectiva mercadológica, adotando princípios da administração empresarial na gestão dos assuntos públicos. A NAP caracteriza-se por defender um Estado mínimo, reduzindo a participação governamental na promoção de direitos sociais. Em contrapartida, a gestão pública institui mecanismos de controle externo e de participação popular e também privada (parcerias público-privadas) na administração pública (PAES DE PAULA, 2016).

Assim, na década de 1990, ocorreu no Brasil, a Reforma Gerencial do Estado, que visava tornar a administração pública mais eficiente com características da esfera privada, que o cidadão-cliente é considerado o principal usuário. (BRESSER-PEREIRA, 2000). A Reforma Administrativa do Estado ocorreu no Brasil, implantada pelo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) em 1995, conduzida pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira (PAES DE PAULA, 2016).

Segundo Sedyama e Reis (2015), com a reforma gerencial na administração pública, surgiram diversos conceitos relevantes para a efetivação do melhoramento do desempenho da gestão pública, tais como *accountability*, controle social, transparência e eficiência. O termo *accountability* foi empregado em meados dos anos de 1974 pelos ingleses e era empregado no setor privado, surgindo, portanto, dentro das empresas, e aos poucos foi utilizado também na administração pública americana (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

No Brasil, registra-se o termo *accountability* no trabalho de Campos (1990), em um trabalho intitulado “*Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*” no qual expõe a ideia de que diante da dificuldade de tradução, melhor optar pela abordagem do conteúdo (CAMPOS, 1990). Outros autores começaram a estudar o significado do termo de *accountability* após a divulgação do trabalho Campos (1990). Pinho e Sacramento (2009), após vinte anos da publicação de Campos (1990) resolveram retomar a discussão conceitual. Dessa forma, a conclusão que os autores tiveram é que não existe uma definição única para *accountability*, mas uma combinação de vários conceitos, nem sempre consensuais, que propiciam sua melhor tradução para o português:

Tendo em vista que em muitos trabalhos acerca de *accountability* são observadas referências sobre a dificuldade de traduzir o mencionado termo, adota-se o pressuposto de que não existe mesmo uma palavra única que o expresse em português. O que se percebe são “traduções” diferentes para o termo por parte de vários autores, ainda que os termos produzidos possam estar próximos ou convergentes. Em síntese, não existe perfeita concordância nas traduções. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1346).

A descrição geral determinada pelos autores considerou *accountability*, como sendo uma palavra que abrange a responsabilidade de prestar contas à sociedade conforme o que a legislação impõe e as possíveis penalidades que podem ser determinadas

caso não se cumpram o que determina a lei. Diante disso, temos uma definição que estabelece a relação entre administração pública e a sociedade, regida pela legalidade. (PINHO E SACRAMENTO, 2009)

Para Bernardo, Sedyama e Reis (2015) a definição de *accountability* compreende três linhas de pensamento a partir de combinações de conceitos individuais: identificação, responsabilização e sanção. Segundo os mencionados autores, a identificação equivale à ideia de reconhecer gestor público como “agente de determinada ação e está diretamente relacionada à transparência”. A responsabilização apresenta-se como ter responsabilidade por seus atos e sanção está relacionado com as penalidades que o agente público pode sofrer caso tenha uma conduta incorreta no seu comportamento. Sendo assim, Ceneviva e Farah (2006) determinam que tanto os agentes públicos quanto as organizações podem ser avaliadas pelo desempenho nas prestações de serviços.

Koppel (2005, p. 96) define várias dimensões para a *accountability* como, por exemplo, transparência e imputabilidade, em que “a transparência é mais importante como um instrumento para avaliação do desempenho organizacional, um requisito fundamental para todas as outras dimensões de *accountability*”. Já a dimensão de imputabilidade é exposta quando a administração pública não concede as informações que são de interesse da população. Os servidores públicos devem “ser responsabilizados por suas ações, punidos por prevaricação, e recompensados pelo sucesso” (KOPPELL, 2005, p. 96).

Por outro lado, Guillermo O`Donnel (1998) estabelece que a *accountability* pode ser classificada em duas formas: *accountability* vertical e horizontal. A *accountability* horizontal de acordo com O`Donnel seria feita entre os poderes ou entre órgãos (órgãos institucionais), como o Tribunal de Contas, Controladoria Geral da União, Conselhos Gestores, dentre outros. É realizada entre iguais, isto é, acontece com órgãos que estiverem no mesmo nível.

Diferentemente, a *accountability* vertical determina uma relação entre desiguais (cidadãos), na qual a população regula os políticos através, por exemplo: de eleições, orçamento participativo, plebiscito e de manifestações de democracia representativa.

Os conceitos de transparência e *accountability* não deverão ser confundidos, visto que *accountability* excede a transparência, logo a transparência das informações públicas é tida como uma parte do processo de *accountability*, pois essa não alcança somente a publicidade e a prestação de contas, mas também instrumentos de contenção da administração pública que sejam capazes de produzir incentivos ou sanção, caso servidores públicos executem ou não suas funções (PRADO, 2004).. Ceneviva e Farah (2012) também reconhecem a importância da transparência e a evidenciação das práticas desenvolvidas pelo Estado que são determinantes para a *accountability*, pois assim a sociedade através das informações prestadas poderá exigir mais dos representantes políticos.

Segundo Carlomagno (2010), a transparência é tida como a ferramenta principal para toda a questão democrática e para que ocorra a transparência deve-se ter a publicidade como elemento principal. O autor também afirma que a *accountability* não se limita somente à prestação de contas, pois passa também pela questão da transparência e a publicidade. Partindo dessa premissa, Filgueras (2011) coloca a informação como elemento decisivo para o acontecimento da *accountability*. Dessa forma os cidadãos tendo mais acesso às informações da esfera pública, colaborarão uma gestão mais eficiente e decisões mais apropriadas e equilibradas, coibindo inclusive a corrupção.

### **Transparência: evolução no Brasil**

No Brasil, a palavra transparência começou a ser popularizada no final da década de 80, com a promulgação da Constituição de 1988, que estava

alinhada com o processo de redemocratização que o país estava passando. Diante disso, pode-se destacar o art.37 da Constituição Federal, que estabelece o princípio da publicidade a qual defende que, “o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública para o exercício do controle social (BRASIL, 2018).

Dessa forma, podemos citar como marco principal para a efetivação da transparência na administração pública brasileira a Constituição Federal de 1988 que apresenta vários fundamentos para que o acesso à informação se institua como direito.

Art. 5º, XXXIII - todos têm direito de 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 e do Estado.

Art. 37, §3º, II - o acesso dos usuários a registro administrativos e a informações sobre atos de governo, observando o disposto no art.5º X e XXXIII.

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. (BRASIL, 1988).

Fortalecendo a discussão sobre transparência, podemos mencionar o surgimento de um grande arcabouço de leis que trouxeram ao ordenamento jurídico um rol de oportunidades para efetivar o princípio da publicidade na administração pública. No ano de 1998, dez anos após a promulgação da Constituição Federal surgiu no Brasil a Lei nº 9.755 /98, que ordena sobre a disponibilização das informações e dados pela internet por meio de “homepage”. Assim o Tribunal de Contas da União cria um Sítio eletrônico denominado Contas Públicas, que traz ao governo a possibilidade de disponibilizar informações de dados financeiros dos Entes Federados. Esses progressos no que

diz respeito à informação pública, possibilitam a simplificação do acesso às informações para o cidadão (FIGUEREDO; SANTOS; 2013). Também a Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal foi um marco regulatório que veio reforçar a reforma gerencial do Estado. A promulgação dessa lei contribui para a melhoria da divulgação das informações e para uma efetivação da transparência na administração pública brasileira. Logo, pode-se destacar o art. 48 da LRF que expõe a obrigatoriedade da divulgação das informações orçamentárias e financeiras da gestão pública, através inclusive de meios eletrônicos. (BERNARDO; SEDIYAMA; REIS, 2015).

É importante destacar a relevância do papel da Controladoria Geral da União (CGU) para a responsabilização das entidades públicas e para o acesso à informação pública. A CGU colaborou também com a elaboração do Guia de Implantação da transparência, trazendo orientação para gestores estaduais/ municipais, principalmente aqueles de pequeno e médio porte, sobre como obedecer a Lei Complementar nº131/2009, que modificou LRF, que torna obrigatória a divulgação das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meio eletrônico e em tempo real. Segundo a referida lei, caso não ocorra a realização das divulgações das informações, o Ente pode sofrer sanção, ele ficará inapto para o recebimento de transferências voluntárias de recursos da União (RIQUINHO, 2014).

Também aliada à divulgação das informações na administração pública, surge a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação, que foi sancionada e publicada no Diário Oficial da União em 18 de novembro de 2011, pela então presidente Dilma, visando garantir o direito Constitucional de Acesso à informação. A LAI passou a vigorar cento e oitenta dias após a publicação, desse modo, apenas entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012. A LAI é uma lei que busca

evidenciar a prestação da informação no Poder Público de forma bem abrangente e transparente. Essa abrangência é mencionada no primeiro artigo da referida lei, em seu parágrafo único, que menciona que serão subordinados à LAI todos os órgãos da administração direta de todos os Poderes e o Ministério Público e também da administração indireta e demais entidades controladas direta e indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além de tudo as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos também devem seguir as determinações expostas na LAI (ANGELICO, 2012).

A Lei de Acesso à informação nº 12.527/2011 criou o que se estipulou a classificar como transparência ativa e a transparência passiva. A transparência ativa é aquela que os gestores públicos disponibilizam as informações de maneira espontânea (proativa), sendo divulgadas em meios de fácil acesso, de modo que qualquer cidadão possa acessá-las. Já a transparência passiva, é aquela que ocorre por meio de solicitações, para atender a uma demanda particular do cidadão (CONDEIXA, 2012).

No art. 8 § 1º da Lei nº 12.527/2011 são evidenciadas as informações que devem ser disponibilizadas na internet que sejam de interesse coletivo ou geral, cumprindo assim a transparência ativa. O artigo estabelece o mínimo de informações a serem divulgadas nos meios eletrônicos dos entes públicos que são: - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

No entanto os artigos. 10. e 11. da referida lei discorrem sobre o debate a respeito da transparência passiva que afirma que qualquer cidadão é capaz de apresentar o pedido de acesso a informação à administração pública, por qualquer meio legítimo, apresentando a identificação do solicitante e a especificação da informação solicitada e não podendo ser exigido do cidadão nenhuma justificativa quanto às solicitações. A administração pública tem prazo de vinte dias para atender ao pedido, esse período pode prorrogável por mais dez dias, para responder o pedido de acesso, nos casos em que o acesso à informação não pode ser imediato (MEDEIROS; MACHADO, 2013).

A LAI reverte a relação publicidade-sigilo, nesse sentido o acesso à informação se torna regra e o sigilo é tido como exceção (MEDEIROS; MACHADO, 2013). As informações sigilosas são aquelas que necessitam ser preservadas, pois podem colocar em risco a segurança do Estado ou da sociedade, caso sejam divulgadas. A LAI em seu art.4º, incisos III e IV reconhece a diferença entre as informações públicas sigilosas e das informações pessoais, em que conceitua informação sigilosa “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado” e a informação pessoal “aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável”.

Dentro desse contexto, a CGU criou, em 2013, o Programa Brasil Transparente, com a finalidade de colaborar com a implantação da LAI nos estados e municípios brasileiros, capacitando servidores públicos com cursos e treinamentos sobre transparência e acesso a informação (BRASIL, 2017). Assim em continuidade com o Programa Brasil Transparente, a CGU cria a Escala Brasil Transparente (EBT) com o objetivo de medir a transparência pública nos entes federados, avaliando o grau de efetividade e cumprimento dos aparatos da Lei de Acesso a Informação. Através

dessa escala a CGU acompanha municípios e estados quanto à transparência pública e no aspecto também do direito ao acesso informação (BRASIL, 2016). No contexto desse marco legal, as prefeituras devem organizar os dados de transparência ativa, desenvolver *accountability* horizontal nas controladorias e a vertical em resposta ao controle social.

## **Procedimentos metodológicos**

### **Tipo de Pesquisa e Coleta dos Dados**

A pesquisa realizada pode ser classificada, quanto aos seus objetivos, como estudo descritivo (GIL, 2002, p.26). Foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental nos arquivos da prefeitura e nos sites municipais e federais destinados à transparência, para uma compreensão do contexto de trabalho do servidor, seus limites e possibilidades. Para a coleta de informações sobre as percepções foram realizadas 6 (seis) entrevistas semiestruturadas com os servidores lotados no setor de alimentação dos sites e atendimento ao público para informações contábeis. Por tratar-se de um setor pequeno entrevistou-se a totalidade dos servidores públicos efetivos e recém-aposentados. Foi também entrevistado o assessor e jurídico da Controladoria Geral do Município. Todos os servidores da Controladoria de Carmo do Paranaíba possuem curso superior, sendo três bacharéis em Direito, com experiência de trabalho em ensino e assessoria.

Optou-se, desse modo, por uma abordagem qualitativa, cujo tratamento dos dados foi realizado pelo método da análise de conteúdo temática (BARDIN, 2011). Foram estabelecidas as seguintes unidades de análise relativas de acesso à informação: autoresponsabilização do servidor, direito do solicitante, controle social, função da transparência

na gestão, da publicidade e a efetividade das medidas de transparência no combate à corrupção.

## Objeto de Estudo

A pesquisa foi realizada na Prefeitura Municipal de Carmo do Paranaíba, município localizado no Alto Paranaíba, interior de Minas Gerais. De acordo com os dados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a população estimada é de 30.324 habitantes (IBGE, 2010). A prefeitura conta com oito secretarias, no entanto, a pesquisa foi aplicada na Secretaria Municipal de Controle Interno (Controladoria Geral do Município). A Controladoria Geral do Município é um órgão de assessoramento ao prefeito, ficando diretamente ligada ao Gabinete do Prefeito, encarregada do controle interno da administração direta e indireta, tendo como suas principais funções fiscalizar e acompanhar atos da administração pública, com objetivos e assegurar preceitos legais e constitucionais. Além de assessorar, supervisionar atividades de promoção do acesso a informação e transparência pública.

O setor de controle interno surgiu no município junto com a Lei nº 101/2000 (Lei Responsabilidade Fiscal). Atualmente o setor conta com três servidores, sendo dois servidores efetivos com cargo de confiança, que são a Controladora Geral do Município e uma Assessora de controle Interno, além de contar com uma estagiária do curso de direito.

O setor utiliza um software da Governia, empresa terceirizada que concede suporte para setores da área administrativa de diversas prefeituras da região. Essa empresa também é responsável pelo software que dá assistência para divulgação das informações contábeis no portal da transparência e do próprio portal de transparência. Segundo o art. 74 da Constituição Federal, o setor de controle interno tem várias

outras funções além da fiscalização da efetividade do princípio de publicidade, na Administração Pública: avaliar o cumprimento das metas do plano plurianual, acompanhar a execução dos programas governamentais e orçamentos da União; atestar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; atuar no controle das operações de crédito, avais e garantias, que envolvem direitos e haveres da União; ser um apoiador do exercício do controle externo.

## Resultados e discussões

Baseadas nas análises das entrevistas e considerando a revisão teórica exposta ao longo do estudo, são apresentadas a seguir as percepções dos entrevistados, empregando as falas mais representativas do pensamento do grupo.

Questionados sobre a importância e os problemas do funcionamento da lei de acesso à informação para a efetivação da cidadania, três dos quatro entrevistados responderam que a lei era importante para a melhoria da gestão, entretanto, o cidadão manifestava um evidente desinteresse em participar e utilizar a ferramenta:

[...] a vantagem que eu vejo é que uma ferramenta que contribui significativamente para o acesso da população nas informações, pois a transparência na administração pública é uma obrigação do município. O setor contábil da prefeitura tem muitos relatórios a serem elaborados e todos são divulgados no portal da transparência, portanto o cidadão tem a oportunidade de acompanhar principalmente a situação financeira do município. A desvantagem é que infelizmente o interesse da população é pequeno na busca de informações e até mesmo de acesso ao site. (Entrevistado 1).

Foi analisado, em seguida, como foi o processo de formação e capacitação dos servidores públicos para que tenham condições de informar e

responder a sociedade de acordo com a LAI. Todos mencionaram o papel do Tribunal de Contas, que é um órgão fiscalizador, mas que também disponibiliza cursos de capacitação para servidores da administração pública.

[...] fiz curso de capacitação em controle interno, além da prática, trabalhei com sistemas da Governança, fiz cursos pelo Tribunal de Contas do Estado. Mas acredito que a maior capacitação deve ser realizada através do estudo de leis como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, da lei de Licitações a nº 8.666, da Constituição Federal, e da própria Lei de Acesso à Informação, é na verdade um emaranhado de leis. Pois para você ter conhecimento de informar o cidadão você tem que ter um conhecimento profundo das leis que regem a administração pública, principalmente daquela que dispõe desse direito de acesso à Informação, que no caso é a Lei nº 12.527. (Entrevistado 2).

Os entrevistados afirmaram que a participação dos cidadãos é mínima, marcada pelo desinteresse e destacam que o formato que as informações assumem nos portais exigem conhecimentos técnicos para o uso. O princípio da publicidade implica que as informações devem se apresentar de modo acessível aos leigos, essa inadequação é compreendida como despreparo da população e não das formas de divulgação.

Acredito que a LAI não contribuiu para aumento da participação do cidadão na gestão pública como um todo, só para fins de saber quanto o servidor público ganha ou deixa de ganhar. Mas também a população não tem conhecimento para interpretar os dados referentes a contas públicas apresentados no portal da transparência, eles não têm conhecimentos técnicos. (Entrevistado 2).

Assim está presente a compreensão de que o uso do portal está atrelado a interesses pessoais e político-partidários locais, que se vinculam mais a partidarismos e interesses de grupo do que a fundamentos político-ideológicos.

A minha visão hoje é que não contribuiu, pois o município utiliza muito o portal da Transparência e essa lei de acesso à Informação mais para

polítiquinhas. Infelizmente, a participação popular fica muita a quem do que esperado. (Entrevistado 4).

Ao analisarmos a crença do funcionário acerca da funcionalidade ou instrumentalidade da LAI como medida preventiva do combate à corrupção, observamos que parte dos entrevistados relatou que essa lei não contribuiu para a inibição e sim a sanção imposta ao gestor público; argumentaram que a penalização do gestor público é a medida mais eficaz contra a corrupção.

Em relação a medidas preventivas ao combate a corrupção no município de Carmo do Paranaíba eu acredito que não foi a Lei de Acesso à Informação, mas os processos e as condenações dos últimos gestores. Pois analisando o portal, não vejo que ele proporcione informações que possam auxiliar nesse combate a corrupção, então vejo que não foi a lei e sim as medidas adotadas pelos controles externos como, por exemplo, Ministério Público, Tribunal de Contas e a própria Câmara de Vereadores. (Entrevistado 2).

Entretanto, os outros entrevistados acreditam que o fato das informações das contas públicas estarem disponibilizadas no portal de transparência, traz a oportunidade de o cidadão ter conhecimento dos recursos e a sua aplicação, assim colaborando para o combate a corrupção. O Entrevistado 1 acredita que falta conhecimento da legislação para que o controle externo funcione, essa percepção remonta à necessidade de campanhas informativas a serem conduzidas junto à população.

Sim. Eu entendo que sim, pois tudo é divulgado. Tudo que nós disponibilizamos para Tribunal de Contas é disponibilizado no Portal da Transparência, seja no site de transparência do Tribunal de Contas do Estado ou no nosso Portal de Transparência. Então eu entendo que sim, pois a partir do momento que o gestor público sabe que todas as informações estão disponibilizadas para a população e também para órgãos fiscalizadores eu acredito que tem um auxílio ao combate à corrupção. (Entrevistado 2).

Já com relação à existência de uma cultura de transparência no município onde a regra é o acesso

à informação e o sigilo é exceção, somente um entrevistado acredita que não exista uma cultura de transparência no município, após a Lei de Acesso à Informação:

o município cumpre a lei, mas em contrapartida o cidadão comum não consegue entender as informações disponibilizadas. Portanto acredito que essa cultura de transparência não é existente, mesmo tendo o sigilo como exceção.

Os outros apresentaram opinião contrária, pois acreditam que exista uma cultura de transparência por parte do município, que não existe a cultura de transparência por parte do cidadão, conforme depoimentos a seguir destacados.

Eu considero que sim, o município de Carmo do Paranaíba tem uma cultura de transparência, pois hoje cumpre com o que é exigido pela LAI, todas as informações que são requisitadas pela população ou por qualquer órgão de interesse da prefeitura, fazemos de tudo para responder da forma mais esclarecedora possível e informamos ao cidadão com o mínimo de sigilo, pois nesse tempo que estou aqui não teve nenhuma informação que não foi disponibilizada para o cidadão. (Entrevistado 3).

Quanto à clareza das informações disponibilizadas, todos mencionaram que a maioria das informações disponibilizadas não são de tão fácil compreensão como o esperado pela população, pelo fato de ter termos técnicos que não podem ser substituídos. Assim dificultando o acesso do cidadão comum ter um entendimento das informações disponibilizadas, necessitando na maioria das vezes de um técnico para a análise da situação do município. A *Accountability* e *Transparência* implicam não apenas em tornar públicas as informações, a publicidade deve ser marcada pela acessibilidade, ou seja, em uma tradução das informações de modo a torná-las compreensíveis pela maioria dos cidadãos.

De certa forma sim. Mas as informações referentes à parte financeira, não são tão claras

como desejávamos, pois elas requerem um conhecimento mais específico sobre o assunto. Pois tem termos que não podem ser substituídos por outros, e assim o cidadão pode ter dificuldade de compreensão. (Entrevistado 3).

Além disso, foi também questionado se a participação mais efetiva no município de Carmo do Paranaíba é a realizada pelos cidadãos ou pelos órgãos fiscalizadores. Todos os entrevistados evidenciaram a importância da participação realizada pelos órgãos fiscalizadores no nosso município, pois é grande o número de informações disponibilizadas a esses órgãos e eles têm conhecimentos técnicos para interpretar as informações e assim tomar as medidas necessárias.

Com certeza a maior participação é realizada pelos órgãos fiscalizadores, pois temos que enviar inúmeros relatórios aos órgãos federativos, como por exemplo, o Tribunal de Contas, para a Câmara de Vereadores, Ministério Público, além de ter uma constante fiscalização e cobrança desses órgãos na nossa gestão municipal. Em contrapartida a participação da população ainda é pequena, a população não tem interesse em ter conhecimento das informações públicas. (Entrevistado 1).

Com relação à percepção dos servidores quanto à responsabilidade do servidor sobre a transparência, é perceptível que os entrevistados reconhecem que eles estão para servir à sociedade como um todo, aspectos como prestação de serviços de qualidade, maior qualificação para poder atender melhor a população, disponibilização das informações de forma clara. De fato, eles reconhecem que todos os cidadãos têm o direito de participar da vida política e assim a efetivação da cidadania. Pois toda a máquina pública é mantida pela população. Como um entrevistado ressaltou:

Como o próprio nome já diz, nós somos servidores e estamos para atender não as vontades, mas as necessidades dos cidadãos. Pois a população, de modo geral, é que paga através dos impostos, os salários dos servidores e políticos. A

responsabilidade quanto servidor público, ela é um dever que deve ser realizado a qualquer cidadão e também do usuário do portal da transparência.

Quanto às sugestões para melhoria no aspecto da acessibilidade das informações referentes às contas públicas no portal da transparência, somente um entrevistado acredita que a disponibilização das informações ainda pode ser melhorada, pois os outros três entrevistados acreditam que o portal não precisa alterado.

Observar que a equipe dos servidores que cuida da prestação dos serviços de transparência e *accountability* é altamente qualificada e defende a excelência dos serviços prestados, alegando que a compreensão é demasiadamente dependente do esclarecimento do técnico. Esse aspecto prejudica a finalidade da transparência e até mesmo a inviabiliza como fenômeno de massa.

## Considerações finais

Este estudo teve por objetivo analisar a percepção dos servidores públicos da prefeitura do município de Carmo do Paranaíba acerca da transparência nas contas públicas. Foram analisadas as percepções dos servidores sobre a Lei de Acesso à Informação, quanto o aspecto da responsabilidade do servidor, do direito do solicitante, do controle social, da função da transparência na gestão, da publicidade e da efetividade das medidas de transparência no combate a corrupção no município, a função da transparência na gestão do município e quais os possíveis benefícios da lei para um combate a corrupção. Entende-se que existe uma disposição para o cumprimento da lei por parte do município e para a disponibilização das informações referentes às contas públicas no portal de transparência do município conforme o cobrado pela Lei de Acesso à Informação. As informações referentes às contas públicas são de fácil acesso, disponibilizadas no

portal da transparência através do site do município estudado e esse portal tem a função de disponibilizar todas as informações exigidas pela LAI.

Foi perceptível, por meio da fala dos entrevistados, que os mesmos reconhecem a sua responsabilidade perante o solicitante. Reconhece-se a sua função de servir a sociedade da melhor forma possível e a busca constante de capacitação para assim poder atender a sociedade nas suas necessidades. A percepção a respeito da participação do cidadão na gestão pública do município, exercendo o controle social, para que assim ocorra a efetivação da cidadania pode ser representada no entendimento de que os cidadãos são muito desinteressados em relação às contas públicas e à saúde financeira do município, sendo que na maioria das vezes utilizam a Lei de Acesso à Informação (LAI) para interesses pessoais ou para saber a respeito de informações referentes a salários de servidores, mas que quase nunca para saber a respeito de informações que contribuam para o a melhoria da gestão dos recursos. Entretanto, de uma forma contraditória os servidores entendem que por alguns fatores como a falta da cultura de transparência por parte do cidadão, (que acreditam existir ao nível da gestão municipal), a existência de muitos termos técnicos nas informações disponibilizadas no portal da transparência e ainda o fato de não existir uma conscientização efetiva da população sobre importância dessa ferramenta como forma de garantir uma melhor gestão dos recursos, acabam tornando-se complicadores para o desempenho da lei no município estudado.

Além desses aspectos, observava-se, que no município a participação realizada pelos órgãos fiscalizadores é reconhecida como efetiva, pois são muitas as informações exigidas e caso as informações não estejam de acordo com a lei os servidores e gestores podem sofrer sanções. Na visão dos servidores, os órgãos fiscalizadores têm uma função muito mais efetiva que os cidadãos e que a principal diferença é que os mesmo tem qualificação necessária

para interpretar as informações disponibilizadas. Parte dos servidores acredita que as informações disponibilizadas a respeito das contas públicas não podem contribuir no combate a corrupção e que a ferramenta mais efetiva seria a sanção imposta ao servidor que cometesse qualquer tipo de utilização errada dos recursos públicos. Já a outra parte dos entrevistados tem uma opinião distinta, pois entendem que através da disponibilização das informações no Portal da Transparência a população pode ter um conhecimento maior do gasto dos recursos públicos e conseqüentemente uma inibição da corrupção no município.

## Referências

ANGELICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus Possíveis Desdobramentos à Accountability Democrática no Brasil**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FGV. 2012. 133 p. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>. Acesso em: 19 maio 2018.

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

BERNARDO, J. S.; SEDIYAMA, G. A. S.; REIS, A. O. Transparência e Accountability na Administração do Município de Viçosa – MG e seus Limitrofes. **Anais XX Congresso USP – Iniciação Científica em Contabilidade**, 2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/311065117\\_Transparencia\\_e\\_Accountability\\_na\\_Administracao\\_do\\_Municipio\\_de\\_Vicosa\\_e\\_seus\\_Limitrofes](https://www.researchgate.net/publication/311065117_Transparencia_e_Accountability_na_Administracao_do_Municipio_de_Vicosa_e_seus_Limitrofes). Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. Acesso à Informação. Histórico da LAI: Conheça o fluxo de apresentação e tramitação até a sanção da Lei de Acesso à Informação no Brasil. 2014. Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacaoainformacao.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

BRASIL. **Acesso à Informação. LAI: Política de Monitoramento**. 2017. Disponível em: [\[apoio-orientacoes/politica-monitoramento\]\(#\). Acesso em: 05 abr. 2018.](http://www.acaoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-</a></p></div><div data-bbox=)

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 União 2011; Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 10 maio 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, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Diário Oficial da União 2009; Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 09 maio 2018.

BRASIL. **Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União**. Brasil Transparente. 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em: 05 maio 2018.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: [www.senado.gov.br/sf/legislacao/const](http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const). Acesso em: 27 ago. 2018.

BRESSER PEREIRA, L.C. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v.34, n.4, p 7-26, jul./ago.2000.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Accountability ou propaganda? A publicação no setor público: Estudo de Caso do programa escola de governo do governo Paraná. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Consad, 2010. Páginas 19/074.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049). Acesso em: 22 ago. 2018.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Democracia, Avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. *In*: ENAPG, 2006, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, 2006.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. **Avaliação, informação e responsabilização no setor público**. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

CGU – Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 2013. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf). Acesso em: 26 mar. 2017.

CONDEIXA, F. de M. S. P. **Comentários à Lei de acesso à informação**. Evocati, n. 77, 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21436/comentarios-a-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 27 maio 2018.

CONDEIXA, F. de M. S. P. Controladoria Geral da União. **1º Relatório sobre a Implementação da Lei nº 12.527/2011**. Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/1relatoriolai.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2017.

CONDEIXA, F. de M. S. P. Controladoria Geral da União. **Relatório sobre a Implementação da Lei nº 12.527: Lei de Acesso à Informação**. 4. ed. Brasília, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/anXBjI>. Acesso em: 07 abr. 2018.

FIGUEIREDO, V.F; SANTOS, W.J.L. **Transparência e Controle Social na Administração Pública**. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327>. Acesso em: 27 maio 2018

FILGUEIRAS, F. **A Política de Transparência do Governo Brasileiro**. Disponível em: [\[transparência-do-governo-brasileiro//\]\(http://qualidadedademocracia.com.br/a-politica-de-transparencia-do-governo-brasileiro/\). Acesso em: 16 jun. 2018.](http://qualidadedademocracia.com.br/a-politica-de-</a></p></div><div data-bbox=)

FRANCO, L. M. G; REZENDE, D. A; FIGUEIREDO, F. C; NASCIMENTO, C. Nível de Divulgação Eletrônica da Contabilidade Pública dos Municípios do Paraná no Ambiente da Internet. **Revista de Ciências da Administração**, 16 (38), 14 p. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2014v16n38p140/0>. Acesso em: 16 jun. 2018.

GIL, A. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2012.

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, january/february, 2005. Disponível em: [http://academic.udayton.edu/richardghere/pol%20305/koppell\\_jonathan\\_gs.pdf](http://academic.udayton.edu/richardghere/pol%20305/koppell_jonathan_gs.pdf). Acesso em: 25 abr. 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

MEDEIROS, A. A; MACHADO, C. S. A importância do Sistema de Controle Interno para a garantia da transparência e da qualidade das informações. **Unoesc International Legal Seminar**, Cgapecó, v. 2, n. 1, 2013. Disponível em: <https://editora.unoesc.edu.br/index.php/uils/article/view/4006>. Acesso em: 25 jul. 2018.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; PEREIRA, Cláudia Vieira. O Controle Social e o Tribunal de Contas da União: o Caso dos Conselhos de Alimentação Escolar. *In*: ENANPG, 2006, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, 2006.

O ‘DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998.

PAES DE PAULA, A. **Por uma nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability**: Já podemos traduzi-la para o

português? **Revista de Administração Pública**, FGV, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na Administração Pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2008. Disponível em: <https://portal.seer.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/viewArticle/2579>. Acesso em: 11 jul. 2018.

PREFEITURA Municipal de Carmo do Paranaíba. **Município de Carmo do Paranaíba**. Disponível em: <https://www.carmodoparanaiba.mg.gov.br/>. Acesso em: 03 jan. 2018.

RIQUINHO, Cláudia Lazzarotto. **Democracia, Transparência Pública e Controle Cidadão – Um Estudo de Caso do Portal de Transparência de Santa Maria – RS**. 2014. 169 f. Tese (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituições e Pensamento Político na Universidade Federal de Santa Maria – RS. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/6248/RIQUINHO%2c%20CLAUDIA%20LAZZAROTTO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 jul. 2018.