

# 3

## PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO, TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO: A PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS GESTORES DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DE VILHENA

## PREVENTION AND FIGHT AGAINST CORRUPTION, TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION: THE VIEW OF THE ADMINISTRATOR COUNSELORS IN EDUCATION IN THE CITY OF VILHENA

Alexandre de Freitas Carneiro<sup>1</sup>  
Fernando Nolasco Gonçalves<sup>2</sup>  
Sidiney Rodrigues<sup>3</sup>  
Francisco Emanuel Silveira<sup>4</sup>  
Aline Gaspar Pereira<sup>5</sup>

Recibido: 13/03/2017  
Aceptado: 07/06/2017

### RESUMO

Este artigo teve por finalidade analisar a percepção dos conselheiros gestores de educação da cidade de Vilhena em relação à prevenção e ao combate à corrupção e à transparência e ao acesso à informação. A pesquisa, realizada em duas etapas, caracterizou-se por uma abordagem qualitativa e seus objetivos apresentaram um caráter descritivo. A técnica de pesquisa utilizada foi a aplicação de um questionário aos conselhos de educação do município. O questionário foi baseado nas 10 Medidas Contra a Corrupção, propostas pelo Ministério Público Federal (MPF), na Lei da Transparência e na Lei de Acesso à Informação. Os conselheiros possuem alto nível de

1. Departamento Acadêmico de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, Brasil. Contato: alexandrevha95@gmail.com

2. Bacharel em Ciências Contrábeis. Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, Brasil. Contato: nolascofernando85@gmail.com

3. Departamento Acadêmico de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, Brasil. Contato: sidiney.professor@hotmail.com

4. Departamento Acadêmico de Administração, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, Brasil. Contato: emmanuel@unir.br

5. Bacharel em Letras, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, Brasil. Contato: aline.pereira@unir.br

conhecimento da legislação e, para eles, a população não participa do controle social e não cobra os gestores em relação à transparência das contas públicas.

## **PALAVRAS - CHAVE**

Controle social - Corrupção-Informação - Transparência.

## **ABSTRACT**

*This article aims to analyze Vilhena's educational administrative counselors perceptions on corruption prevention and punishment, as well as transparency and access to information. This research was carried out in two stages. It firstly had a qualitative approach with a descriptive nature. The data was collected through a questionnaire was carried out in local education councils. This questionnaire was based on the "10 Medidas Contra a Corrupção" (10 Measures Against Corruption), provided by the Federal Public Prosecutor's Office in the Law of Transparency and in the Access to Information Act. Counselors show a high level of knowledge about the legislation. Additionally, they argue, people neither participate exercising social control, nor demand transparency and public accounts from the government.*

## **KEYWORDS**

*Social control - Corruption-Information - Transparency.*

## **1. INTRODUÇÃO**

A palavra "corrupção" deriva de vocábulos do latim, tais como o *corruptio*, que significava ação ou efeito de corromper, evocando a ideia do rompimento de uma regra, uma lei, um código moral ou social, e também o estilhaçar, o quebrar em pedaços. Atualmente, fala-se em corrupção como sendo um dos maiores inimigos das organizações (Marani, Brito, & Brito, 2016), que no Brasil, no século XXI, atingiu níveis preocupantes, principalmente no âmbito da Administração Pública.

De fato, o tópico da corrupção vem há muito tempo afligindo os cidadãos brasileiros, tendo em vista os constantes casos de irregularidades noticiados no país, tais como o do Mensalão, ocorrido entre 2005 e 2006, e o da Lava Jato, trazido a público em 2014, mas com as investigações se avolumando em 2017. Em meados de novembro de 2016, escândalos ocorridos também no município de Vilhena, local de realização da presente pesquisa, chocaram a população. Por meio das operações da Polícia Federal (PF), em conjunto com o Ministério Público de Rondônia (MP-RO), o prefeito,

o vice-prefeito e grande parte dos vereadores foram presos, acusados de desvio do erário público e de cobrança de propinas para aprovação de loteamentos. Nesse contexto preocupante, é oportuno pensar quais fatores influenciaram a sociedade brasileira, em seus mais de quinhentos anos de história, a permitir tão comumente práticas de corrupção em diferentes âmbitos (Andrade, 2013).

Um dos maiores entraves ao estudo da corrupção é, justamente, a conceituação desse fenômeno. Ele abrange uma gama de atos que incluem desde suborno e nepotismo a tráfico de influências. Na maioria das vezes, essas condutas têm relação intrínseca com o desvio de função da posição pública em benefício de favorecimentos privados.

Este estudo justifica-se devido às recentes medidas do Ministério Público Federal (MPF) denominadas “10 Medidas Contra a Corrupção”, que vêm sendo debatidas com o objetivo de serem convertidas em norma jurídica. Para Marani et al. (2016), um aspecto importante e ainda não alcançado pela literatura é o da correlação entre educação e corrupção. Segundo Masters e Graycar (2014), a corrupção, nos governos locais, é um fenômeno comum em todo o mundo. Nesse contexto, esta pesquisa foca o tema na percepção dos conselheiros gestores de educação.

Com a corrupção tornando-se cada vez mais visível aos olhos da população, os cidadãos podem e devem fiscalizar o que os governantes vêm fazendo com o dinheiro público (CGU, 2015), com base na transparência pública e no acesso à informação. Estima-se que em torno de 200 bilhões de reais sejam desviados anualmente no Brasil (MPF, 2015).

Considerando esse contexto atual, esta pesquisa busca esclarecer a seguinte questão: qual a percepção dos conselheiros gestores de educação da cidade de Vilhena/RO quanto à prevenção e ao combate à corrupção, quanto à transparência e ao acesso à informação? Especificamente, os objetivos intermediários são: a) conhecer o perfil dos conselhos existentes no município de Vilhena; b) analisar a legislação pertinente ao controle social e às 10 Medidas Contra a Corrupção; e c) elaborar um instrumento para constatar a percepção dos conselheiros gestores municipais de educação quanto ao papel do controle social na prevenção e no combate à corrupção.

O objetivo principal do estudo é analisar a percepção dos conselheiros gestores de educação da cidade de Vilhena quanto à prevenção e ao combate à corrupção e à transparência e ao acesso à informação. Para tal, julgou-se importante analisar conjuntamente as 10 Medidas Contra a Corrupção, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso a Informação (LAI), devido ao fato

de que, quanto maior a transparência e o acesso à informação, maior será a possibilidade de se perceber a corrupção e, com isso, diminuir seus níveis. A Dinamarca lidera o ranking da Transparência Internacional com a menor percepção de corrupção no setor público desde 2012, tendo obtido nota 92 em uma escala que vai de 0 (mais corrupto) a 100 (menos corrupto) e o Brasil está em 79º lugar (TI, 2016).

## 2. CONTROLE SOCIAL, TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

Da descoberta do Brasil até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro pode ser descrito como a instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos ou dos interesses de uma elite agrária composta por proprietários rurais (Torres, 2007). Esse período histórico é denominado como “administração patrimonialista”, que, segundo Bresser-Pereira (2000), é aquela em se que confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Nesse contexto, tudo está sob o controle do Estado, que detém o poder (Torres, 2007).

Historicamente, a palavra “controle” sempre esteve ligada às finanças (Castro, 2010). O controle é também visto como um instrumento da democracia e na Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão (1789) está determinado que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público sobre sua administração”. Esse direito relaciona-se ao controle social.

Segundo a Controladoria Geral da União (CGU, 2012), O controle social é entendido como o meio de o cidadão participar da gestão pública, sendo considerado um mecanismo de fortalecimento da cidadania e de prevenção à corrupção. Para Gomes (2015, p. 904),

É um controle exercido pela sociedade sobre seus membros individualmente e, em decorrência, sobre si. Também na política o uso do termo não é recente, apesar das diferenças extremas entre o conceito antigo e o atual. No tocante ao Estado, o conceito antigo de controle social se referia, após a crise da ideologia liberal, às intervenções estatais na sociedade, com vistas a promover uma situação de segurança social.

No Brasil, em razão da sua grande extensão territorial e de sua grande quantidade de municípios (em torno de 5.570), a preocupação em se estabelecer um controle social torna-se ainda maior. Segundo a CGU (2012), para que os cidadãos possam desempenhar esse controle de maneira correta e

eficaz, faz-se necessária uma mobilização geral no sentido de orientá-los sobre o modo como podem tornar-se fiscais dos gastos públicos. Um marco importante no contexto de controle social no Brasil se deu na década de 1980, com um movimento intenso de luta pela ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os cidadãos (CGU, 2012).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi elaborada contando com uma forte influência da sociedade civil, principalmente das emendas populares, o que promoveu uma participação popular na gestão pública. Exemplo do legado dessa participação é a instituição dos conselhos de políticas públicas, por meio dos quais os cidadãos não apenas participam na tomada de decisões da Administração Pública, mas também no processo de fiscalização e controle dos gastos públicos (CGU, 2012).

A partir da CF/88, os conselhos gestores tornaram-se instituições importantes no âmbito das políticas públicas e constituem um novo mecanismo de representação de interesses e um importante instrumento de fiscalização e controle. O cidadão é um agente no processo de fiscalização das ações governamentais e tem a cada dia que passa mais acesso a essas informações (Pereira, Roberto, Gava, & Silva, 2016). Esses conselhos decorrem dos princípios constitucionais que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas, das legislações regulamentadoras, principalmente daquelas que condicionam os repasses de recursos federais aos municípios e estados brasileiros. As ações governamentais, a partir das instituições dos conselhos gestores, vão em direção ao fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade, com o objetivo de alcançar uma governança mais democrática, com uma maior participação da população na fiscalização dos serviços públicos (Pereira et al., 2016). Um arranjo constitucional nesses moldes constitui uma grande conquista.

Os conselhos gestores são considerados um dos principais instrumentos de gestão social e estão ampliando o exercício da cidadania e da democracia, bem como o controle e a avaliação de políticas públicas (Pereira et al., 2016). No entanto, a expansão quantitativa dos conselhos gestores não significou, necessariamente, o sucesso dessa nova institucionalidade na superação dos desafios a ela impostos. Esse aspecto qualitativo é, realmente, mais desalentador, como revelam relatos de experiências práticas: deficiências quanto à representatividade dos conselheiros, quanto à capacidade de deliberar, impor decisões e controlar as ações do governo (Gomes, 2015).

No Brasil, o acesso à informação pública é um direito de qualquer cidadão. A informação pública pertence ao coletivo. Todos os cidadãos podem ter

acesso às informações públicas, conforme previsto no artigo 5.º da CF/88 (CGU, 2015).

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 e do Estado.

A informação produzida pelos entes públicos tem finalidade pública, é um bem público e, portanto, deve estar disponível para a sociedade. Segundo a CGU (2015), a Lei n.º 12.527/2011 regulamenta o direito de acesso à informação previsto na CF/88. Intitulada “Lei de Acesso à Informação” (LAI), essa norma entrou em vigor em 2012 e criou meios que permitem que qualquer pessoa, sem o dever de explicar por qual motivo, tenha acesso a informações públicas, disponibilizadas por órgãos e entidades que compõem o Estado.

A LAI reforça princípios importantes, como a publicidade e a transparência das informações, o que é regra; e o sigilo é a exceção. O acesso restrito ocorre apenas em situações específicas, como nos casos em que a divulgação das informações coloca em risco a segurança da população, do Estado ou a defesa do território nacional (CGU, 2015).

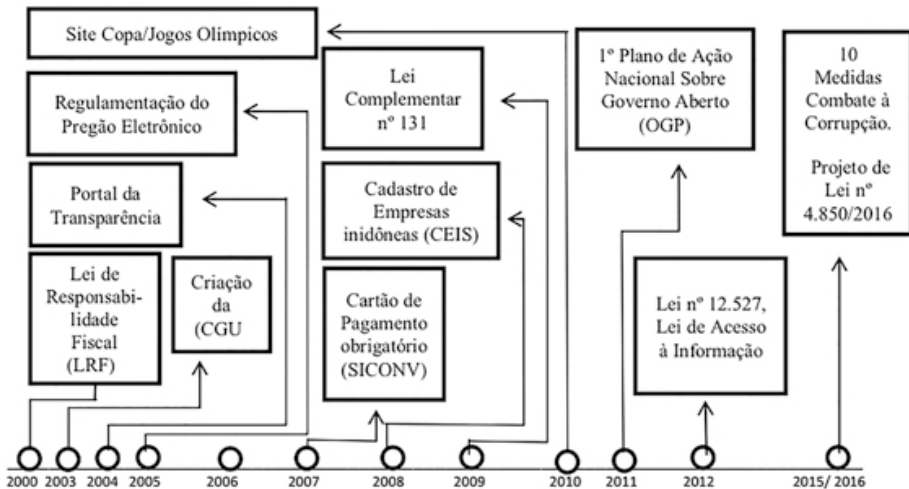
Estão sujeitos a cumprir a LAI os órgãos públicos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos três níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal). Estão aí incluídos os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos, juntamente com as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios (Brasil, 2011).

As informações de interesse público deverão ser divulgadas independentemente de serem solicitadas (LAI, art. 3.º, II; art. 8.º). Segundo ainda a LAI, em seu artigo 8.º, § 1.º, o conteúdo mínimo de informações que devem ser fornecidas online são: conteúdos institucionais informando as competências, a estrutura organizacional, os endereços e os telefones das unidades, o horário de atendimento ao público e respostas às perguntas mais frequentes feitas pela sociedade, além de conteúdos financeiros e orçamentários, tais como registros de repasses ou transferências de recursos financeiros e suas despesas e dados sobre programas, ações, projetos e obras. Os órgãos públicos deverão criar serviços físicos de informação à população. Esses

serviços serão responsáveis por orientar as pessoas sobre o acesso à informação, receber requerimentos e informar sobre o andamento deles. O serviço também deve marcar e realizar audiências públicas e a divulgação do acesso à informação (Brasil, 2011).

Além de consolidar a política de transparência governamental, a LAI estabeleceu regras específicas para possibilitar o direito constitucional de acesso às informações públicas pela sociedade. Os avanços alcançados pelo Brasil com medidas voltadas à transparência e ao acesso à informação entre os anos 2000 a 2016 são em seguida demonstrados na figura 1.

**FIGURA 1**  
**EVOLUÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATÉ AS 10 MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO.**



FONTE: ADAPTADO DE ENAP, 2015.

Em 2000, a Lei n.º 101/00, conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF), instituiu os instrumentos de transparência da gestão fiscal. A esses instrumentos deveria ser dada uma ampla divulgação para que a sociedade acompanhasse os gastos.

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o

Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (LRF, art. 48).

Trata-se, de fato, de um dos marcos fundamentais da política de transparência pública governamental brasileira. O objetivo de tal lei é manter o equilíbrio das contas públicas, ou seja, gastar nada além do seu planejamento, a fim de se evitar déficits (Silva, 2009). A LRF controla as contas públicas com mais rigor para que o governo não contraia empréstimos ou dívidas. Ela constitui, portanto, um mecanismo de fiscalização e transparência. Dessa forma, os órgãos públicos devem se adequar aos seus regulamentos ajustando a gestão fiscal às novas condições impostas pela lei (Araújo, Santos Filho, & Gomes, 2015).

A transparência é a essência da LRF, uma vez que se entende que o caminho para o fortalecimento da democracia brasileira se dá a partir de uma gestão mais transparente. Dessa forma, a participação ganha força para o controle social sobre o Estado. A prestação de contas na gestão pública fortalece o controle social quando começa a permitir que o cidadão tenha liberdade de acesso às informações que são publicadas pelos gestores públicos. O controle social é papel do cidadão; a sua omissão ou ausência possibilitam que a corrupção se estabeleça (Moraes, Braga Junior, Mombelli, Braga, & Pacanaro, 2015). Conforme Silva (2009), a LRF atribui aos administradores a responsabilidade pela gestão fiscal. Assim, eles devem aprimorar seus conhecimentos e melhorar seu controle interno, atualizando os mecanismos de transparência dos recursos e os planejamentos.

Em 2003, foi criada a CGU, uma agência anticorrupção encarregada de observar todas as ações do governo que tenham relação com a defesa do patrimônio público e a transparência da gestão, por meio de atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Lançado em novembro de 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa da CGU. Com o objetivo promover a transparência pública, nele a população pode consultar os gastos sem necessidade de cadastro ou senha, podendo, assim, exercer um controle sobre os atos dos governantes no intuito de saber se o dinheiro está sendo utilizado corretamente. O *site* também oferece informações sobre diversos outros temas importantes para o controle social. Desde a sua criação, o portal recebeu várias atualizações na intenção de ampliar o volume de recursos que podem ser utilizados pelo cidadão e também facilitar seu acesso por meio de consultas mais simplificadas.



A Lei Complementar n.º 131/09 acrescenta dispositivos à LRF e é conhecida como “Lei da Transparência”, pois dispõe sobre a transparência da gestão fiscal, acrescentando ao texto da LRF uma determinação sobre a disponibilidade das informações relativas à execução orçamentária e financeira dos entes públicos, que devem passar a ser publicadas em tempo real (Brasil, 2009). Essa lei trouxe melhorias aos dispositivos da LRF, ampliando seus mecanismos de transparência, com o objetivo de promover a inclusão do cidadão no acompanhamento dos gastos públicos. A lei reforça também que todas as entidades da federação devem disponibilizar o acesso informações referentes à receita e despesa. A transparência é um fator primordial da LRF, que exige a divulgação dos atos administrativos praticados pelos gestores, inclusive por meio eletrônico, modo mais acessível para a população, que também poderá acompanhar a elaboração dos planos, diretrizes e orçamentos (Silva, 2009).

Para uma maior transparência em todas as ações do governo, é importante destacar o papel da responsabilidade social, que se dá por meio da participação da população em pelo menos três etapas: 1) a participação popular na elaboração dos planos e orçamentos; 2) a disponibilização das contas públicas, durante dado exercício, para a consulta e apreciação dos cidadãos; 3) a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e execução orçamentária, com amplo acesso ao público e divulgação (Moraes et al., 2015).

Em 2010, no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, deveriam ter sido informados todos os gastos diretos ou transferências concedidas aos estados e municípios envolvidos com a Copa do Mundo de futebol e os Jogos Olímpicos. A manutenção dos sítios é de responsabilidade da CGU, que recebe e publica os dados à medida que os recebe.

No ano de 2011, o Brasil foi convidado a participar da parceria para o Governo Aberto, nos Estados Unidos, evento que teve como objetivo estabelecer compromissos entre governos de todo o mundo nas áreas da transparência, da luta contra a corrupção, da participação social e do desenvolvimento de tecnologias, entre outros. Para Bellix, Guimarães e Machado (2017), a expressão “Governo Aberto”, em geral, refere-se a temas tais como acesso à informação, participação cidadã, transparência e inovações na formulação de políticas públicas. Além disso, a expressão denota um compromisso com o combate à corrupção.

Já em 2012, a LAI definiu os mecanismos, prazos e procedimentos para a entrega das informações solicitadas pela população à administração pública. Essa lei estabeleceu ainda a obrigação de transparência a todos os

poderes e a todos os entes federativos, regulamentando, assim, o acesso à informação no Brasil.

Moraes et al. (2015) destacam o direito que cidadão tem de conhecer os atos da Administração Pública. O acesso às informações, uma vez que torna possível a participação popular, contribui para o fortalecimento da democracia. Ainda de acordo esses autores, a LRF foi como um divisor de águas na gestão pública e veio ao encontro de anseios da sociedade de maneira geral.

A compreensibilidade é requisito essencial para a instrumentalização do controle social, de acordo com a definição dada a esse termo pelas Normas Brasileiras de Contabilidade, a NBC T 16.1 (CFC, 2008): trata-se do “compromisso fundado na ética profissional, que pressupõe o exercício cotidiano de fornecer informações que sejam compreensíveis e úteis aos cidadãos no desempenho de sua soberana atividade de controle do uso de recursos e patrimônio público pelos agentes públicos” (Moraes et al., 2015).

Em suma, a transparência e o acesso à informação são primordiais para a execução do controle social, pois caminham juntas no intuito de diminuir os níveis de corrupção. Filgueiras (2009, p. 418) conclui que são inegáveis os avanços das reformas e o reforço da transparência, mas “falta à democracia brasileira, um senso maior de publicidade, pelo qual a transparência esteja referida a uma ativação da cidadania, à accountability e à participação, sem os quais os esforços de combate e controle da corrupção ficarão emperrados [...]”.

Segundo Cruz e Glock (2003), o cidadão torna-se o verdadeiro fiscal da aplicação dos recursos públicos, principalmente no que diz respeito à sua comunidade. Por esse motivo, acredita-se na importância de a sociedade civil se organizar em grupos com afinidades e interesses em comum, pois, assim, compartilhando as informações, é muito mais fácil chegar à compreensão. A falta de informação e a manipulação da opinião pública contribuem para aumentar os níveis de corrupção.

Para Mintzberg (2015), um dos erros que assola a sociedade contemporânea é justamente o fato de os setores (primeiro, segundo e terceiro) serem tão distantes uns dos outros. O autor caracteriza o terceiro setor como “plural” e o considera importante no processo de reestruturação de forma a reverter esse desequilíbrio. Mintzberg é contra aos financiamentos privados de campanhas políticas e toda prática de corrupção legal.

Em 2016, o MPF criou as 10 Medidas Contra a Corrupção, que serão tratadas na seção seguinte.

### 3. CORRUPÇÃO

Conforme já adiantamos, o conceito de “corrupção” possui inúmeras matrizes, podendo ser abordado de diversos modos, conforme o foco ou a perspectiva do estudioso. Configurando-se mesmo como uma característica da natureza humana, estando presente nas ideologias, nas esferas do governo e nos regimes políticos de modo transversal, a corrupção existe desde os tempos bíblicos, imprimindo sua marca em todas as épocas na história da humanidade (Ribeiro, 2004).

Segundo a *Transparency International* (TI) (Transparência Internacional), organização não governamental que tem como principal objetivo a luta contra a corrupção, fundada em março de 1993 com sede em Berlim, a corrupção é o abuso do poder confiado pela sociedade a políticos, que fazem uso da posição que ocupam para obter favorecimento próprio. Trata-se de uma manipulação das políticas para sustentar a posição de poder e garantir um status de riqueza. Políticos usufruem do poder concedido a eles para alocar de forma ilícita os recursos públicos. A corrupção pode causar vários tipos de impactos na sociedade - políticos, econômicos, sociais e ambientais. A TI (2016) afirma ainda que, na política, a corrupção atua como um obstáculo para a democracia. Entidades atuam sempre com vistas a obter vantagens próprias e torna-se cada vez mais difícil desenvolver uma política responsável em um contexto corrupto, que acaba se corrompendo em algum momento.

Economicamente, a corrupção desvia os recursos do país, alocando-os em obras superfaturadas que trarão riqueza privadas e pouco benefício para a população. É mais cômodo priorizar projetos de alto custo, como usinas de energia, do que investir na infraestrutura de escolas, hospitais e estradas. A corrupção corrói a sociedade acabando com a confiança dos cidadãos na política do país. Como se pôde verificar na realidade brasileira, uma população descontente é capaz de se indignar com atitudes ilícitas e sair às ruas protestando, cobrando e ajudando na luta para inibir atos corruptos (TI, 2016). Uma dificuldade significativa é a incerteza ou o não conhecimento por parte das pessoas sobre o modo de denunciar a corrupção (Masters & Graycar, 2016).

O significado de “corrupção” também varia de um país para outro. Países que apresentam o mecanismo de accountability funcionando adequadamente tendem a apresentar menor recorrência de atos corruptos, que, contudo, não são inexistentes, uma vez que nenhuma sociedade está livre desse mal (Sacramento & Pinho, 2012).

Sacramento e Pinho (2012) propõem o percurso histórico como a base para classificar a corrupção em “antiga”, “moderna” e “pós-moderna”. A antiga diz respeito aos costumes e consiste na existência de um comportamento severo, no qual a res publica está acima do interesse particular. A moderna refere-se à apropriação privada de fundos públicos. Já a pós-moderna extrapola qualquer tipo de ato ilícito, como furto aos cofres públicos, efetuados pela ganância de alguns, que também buscam o poder. São grupos interessados em serem eleitos que buscam votações vultosas para bancar suas campanhas midiáticas. Um fator que impulsiona a corrupção pós-moderna é o financiamento das campanhas políticas por meio de altas contribuições dos empresários.

Como já adiantado, a corrupção é uma mal que corrói a sociedade, enfraquece a democracia, viola os direitos humanos, distorce os mercados, diminui a qualidade de vida e favorece o crime organizado, sendo ele o terrorismo ou outras ameaças à segurança humana. Para Gehrke e Borba (2014), trata-se de um elemento chave para um péssimo desempenho econômico, sendo um grande obstáculo ao desenvolvimento e à diminuição da pobreza, segundo dados da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC, 2004). De fato, entre todos os obstáculos para o desenvolvimento, a corrupção é um dos principais, nocivamente afetando a economia de um país (Ferreira, Carreira, & Serra, 2016). Os resultados empíricos da pesquisa de Rathke, Santana, Lourenço e Branco (2015, p. 10) sugerem que “a percepção de corrupção está relacionada a maiores incentivos para as empresas a manipular os lucros para as empresas situadas em países emergentes, enquanto tais resultados não são identificados nos países desenvolvidos”. A própria organização TI, que estuda a corrupção e a transação de negócios internacionais, destaca que há, nos países de primeiro mundo, muitos subordinadores do terceiro. Os países desenvolvidos são tidos como os maiores corruptores (ativos). No entanto, os mais corrompidos (passivos) são os subdesenvolvidos, grupo no qual se encontra o Brasil (Ribeiro, 2004).

A corrupção impacta negativamente também na capacidade dos países de atraírem Investimento Estrangeiro Direto (IED) (Ferreira et al., 2016). Ela também afeta diretamente o plano estratégico de investidores estrangeiros de modo a não saber qual a melhor decisão a ser tomada. Ferreira et al., (2016) relacionam a corrupção como “areia”, pela dificuldade e o maior custo para conseguir licenças e autorizações, o que torna inviável o IED.

O contexto brasileiro vem sofrendo abalos devido a escândalos de corrupção cada vez mais evidentes, o que tem causado revolta e protestos por parte de uma população em busca de mudanças na estrutura político-de-

mocrática no país. É necessário referir novamente que a corrupção surge em momentos em que a democracia não está tão forte (Gehrke & Borba, 2014). A confiança política por parte do público em relação ao governo não depende do desempenho dele, mas decorre de valores morais associados pelo público às instituições públicas e aos seus líderes (Lewis & Nesselroth, 2014).

Estudos anteriores indicam que as áreas mais afetadas pela corrupção são a saúde e a educação. O desvio de verbas públicas desses setores resulta em perdas na qualidade dos serviços oferecidos à população (Caldas, Costa, & Pagliarussi, 2016). Pesquisas com alunos de escolas públicas no Brasil apontam que em municípios com alto índice de corrupção o desempenho escolar é pior. Isso pode ser explicado pelo fato de que, nessas escolas, não existe uma boa infraestrutura e tão pouco um bom desempenho dos professores, por não receberem treinamento para atualizar seus conhecimentos devido à falta de recursos (Caldas et al., 2016).

Com objetivo de fazer frente a esse cenário preocupante, o MPF propôs, recentemente, as 10 Medidas Contra a Corrupção, enumeradas no quadro 1.

#### **QUADRO 1**

#### **10 MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO DO MPF.**

Nº	MEDIDAS	ATRIBUIÇÕES
1	Prevenção à corrupção, transparência e proteção à a fonte de informação	Para prevenir a corrupção, o MPF sugere que se submetam os agentes públicos e os empregados a testes de conduta moral, para verificar se esses sujeitos seriam capazes de cometer crimes contra a Administração Pública. Esses testes têm o incentivo da TI e também das Organizações das Nações Unidas e constituem um exemplo de sucesso em alguns países. Outra proposta seria o investimento de certa porcentagem dos recursos públicos em programas que tendem a estabelecer punições aos corruptores, além de conscientizar a população sobre os malefícios da corrupção, conseguindo apoio dos populares para as medidas contra a corrupção. Também se pretende oferecer treinamentos aos funcionários públicos sobre como devem se comportar perante atos de corrupção. Por fim, propõe-se a obrigatoriedade ao Judiciário e ao MP de publicar o andamento de seus processos.
2	Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos	A impunidade desses atos ilícitos é comum devido à dificuldade de se comprovar tal ato. No entanto, essa medida pretende punir mesmo que não for possível comprovar quais foram os atos de corrupção cometidos, com penas de três a oitos anos, passível de substituição perante a gravidade e absolvição, caso a investigação não seja capaz de suscitar dúvida razoável quanto à ilicitude da renda.

Nº	MEDIDAS	ATRIBUIÇÕES
3	Aumento das penas e crime hediondo para corrupção de altos valores	A dificuldade em descobrir e comprovar um ato de corrupção é imensa. Mesmo quando há provas, a chance de prescrição é real, o que pode ensejar absoluta impunidade caso seja o corrupto seja condenado a punição que não passará de quatro anos, passível de cumprimento de apenas de um quarto da pena. A corrupção é hoje um crime de alto benefício e baixo risco. A terceira medida pretende reverter isso, tornando a corrupção um crime de alto risco, com punições mais severas e baixo risco de prescrição.
4	Aumento da eficiência e da justiça dos recursos no processo penal	Normalmente, crimes graves praticados por réus de colarinho branco demoram mais de 15 anos para serem julgados, aumentando, assim, a chance de prescrição, o que também gera um ambiente de impunidade. Para acelerar o trâmite do julgamento, a medida quatro propõe onze alterações pontuais ao Código de Processo Penal (CPP). Essas alterações incluem a possibilidade de condenação imediata, juntamente com a revogação de várias maneiras de se atrasar o julgamento, como a extinção da figura do revisor, entre outras.
5	Celeridade nas ações de improbidade administrativa	Esta medida propõe três alterações à Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Além disso, sugere a criação de varas, câmaras e turmas que sejam especializadas em julgar ações de improbidade administrativa.
6	Reforma no sistema de prescrição penal	A medida seis promove mudanças em artigos do Código Penal que regem o sistema prescricional, com o intuito de corrigir erros.
7	Ajustes na nulidade penal	A medida sete propõe uma série de mudanças no capítulo de nulidades do CPP, com o objetivo de impedir a alegação da nulidade. Além disso, sugere a inserção de novos parágrafos para acrescentar causas de exclusão de ilicitudes previstas no Direito norte-americano, país de onde foi importada nossa doutrina da exclusão da prova ilícita.
8	Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2	A medida responsabiliza os partidos políticos em relação às práticas corruptas, ao caixa 2 e à lavagem de dinheiro oriundo de infração penal.
9	Prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado	Propõem-se a prisão extraordinária para que se possa identificar a localização ou assegurar a devolução do montante desviado ou até mesmo para que o mesmo dinheiro não sirva para a fuga ou defesa do acusado. Outra proposta da medida são as mudanças para que o dinheiro desviado seja rastreado rapidamente, facilitando tanto a investigação, quanto o bloqueio dos demais bens.
10	Recuperação do lucro derivado do crime	Esta última medida traz duas inovações legislativas que vedam brechas nas leis a fim de se evitar que o criminoso alcance vantagens indevidas. A primeira delas é o confisco alargado, que permite que se dê perdimento à diferença entre o patrimônio de origem ou patrimônio lícito como o patrimônio total da pessoa condenada pela prática de crimes graves, como os contra a Administração Pública e tráfico de drogas. A segunda inovação é a ação civil de extinção de domínio, que permite dar perdimento a bens de origem ilícita independentemente da responsabilização do autor dos fatos, que pode não ser punido por não ser descoberto, por falecer ou em ocorrência de prescrição.

FONTE: MPF, 2015.

## 4. METODOLOGIA

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MÉTODO

A pesquisa tem abordagem qualitativa, do tipo descritivo, e o método é o levantamento (*survey*), com a aplicação de um questionário desenvolvido a partir da atualidade e da publicação das 10 Medidas Contra a Corrupção, do MPF. O método de raciocínio será dedutivo justamente porque parte de um raciocínio geral para um particular. Os respondentes são os conselheiros gestores de educação da cidade de Vilhena, estado de Rondônia, localizado na Amazônia Ocidental Brasileira.

### 4.2 TÉCNICAS DE PESQUISA

Como técnica de pesquisa foi aplicado um questionário, elaborado considerando os seguintes conteúdos: a) as 10 Medidas Contra a Corrupção do MPF; b) a LAI e a Lei n.º 12.527/11 e c) a Lei n.º 131/09 (Lei da Transparência). Como pré-teste, foram aplicados ao conselho gestor de saúde do município dois questionários contendo perguntas abertas e fechadas. Esse pré-teste teve como objetivo identificar quais as dificuldades em responder o questionário, para que fossem feitos os ajustes necessários para a obtenção do resultado esperado. Não houve problemas de interpretação do instrumento de pesquisa e um dos respondentes deu a seguinte recomendação: “deveria haver maior participação de todos os representantes de classes e da população”.

### 4.3 POPULAÇÃO E AMOSTRA

No município de Vilhena, existem dez conselhos sociais. Os conselhos municipais do setor de educação são três (quadro 2). Os dados foram obtidos na Prefeitura Municipal de Vilhena (PMV-RO) de forma verbal. A escolha dos Conselhos de Educação justifica-se pois, segundo Gohn (2011), os conselhos gestores na área educacional são inovações recentes e constituem um espaço real de participação ainda não apropriado pela população. Esses conselhos são “estratégicos para o desenvolvimento social no século XXI e para a qualidade de vida das cidades” (Gohn, 2011, p.103).

#### QUADRO 2 CONSELHOS MUNICIPAIS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO DE VILHENA-RO (TITULARES E SUPLENTE).

CONSELHOS	N.º DE MEMBROS
1. Conselho Municipal de Alimentação Escolar-CAE	14
2. Conselho Municipal de Educação-CME	18
3. Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-Fundeb	22
<b>TOTAL PREVISTO DE RESPONDENTES</b>	<b>54</b>

FONTE: PMV-RO, 2015.

Dessa forma, a população desta pesquisa compreende 54 conselheiros. A amostra foi por acessibilidade (Vergara, 2016), ou seja, pelos conselheiros presentes nas reuniões ordinárias dos conselhos. Foram ao todo 25 respondentes, sendo 10 conselheiros representantes do CAE, seis do CME e nove do Fundeb, o que corresponde a 46% da população. Esse retorno corresponde à média de devolução de questionários que, de acordo com Marconi e Lakatos (2009), é acima de 25%.

Cada conselho se reúne ao menos uma vez por mês. Foi entregue a quantidade total de questionários respectivamente ao presidente de cada conselho. No dia 12/10/16 foi entregue ao presidente do FUNDEB e no dia 14/10/16 ao presidente do CME e CAE. Participou-se ainda de uma reunião do CME na SEDUC dia 9/11/16, dia 16/11/16 da reunião do FUNDEB e, por fim, dia 18/11/16 foram recolhidos os questionários do CAE.

## 5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O quadro 3 representa os dados do Bloco I do instrumento de pesquisa e trata das questões 1 a 5 referentes aos dados gerais dos respondentes.

**QUADRO 3**  
**DADOS GERAIS DOS RESPONDENTES.**

<b>FAIXA ETÁRIA</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>QUAL CONSELHO REPRESENTA</b>	<b>QUANTIDADE</b>
De 18 a 25 anos	4%	CAE	40%
De 26 a 39 anos	44%	FUNDEB	36%
De 40 a 52 anos	52%	CME	24%
<b>GÊNERO</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>TEMPO DE CONSELHO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
Masculino	16%	Primeiro mandato	76%
Feminino	84%	Segundo mandato	24%
<b>ESCOLARIDADE</b>	<b>QUANTIDADE</b>	Terceiro mandato	0%
Ensino Fundamental Completo	4%		
Ensino Médio Completo	12%		
Ensino Superior Completo	16%		
Pós-graduação	68%		

FONTE: DADOS DA PESQUISA, 2016.

Um fator interessante a se observar é que 84% dos respondentes são do gênero feminino, o que nos leva à percepção de que as mulheres estão em maior número na educação infantil e fundamental. Vale ressaltar que



68% possui pós-graduação, o que indica um bom nível de escolaridade.

O quadro 4 representa o bloco II, que se refere às questões dicotômicas (“sim” x “não”), numeradas de 6 a 12, questões essas sobre as 10 Medidas Contra a Corrupção.

#### **QUADRO 4** **QUESTÕES DICOTÔMICAS SOBRE AS 10 MEDIDAS CONTRA A** **CORRUPÇÃO**

ORDEM	QUESTÕES	SIM	NÃO
6	Na sua opinião, no combate à corrupção, será útil a criação de testes de conduta moral para os agentes e empregados públicos, para medir a probabilidade de se cometerem crimes contra a Administração Pública?	88%	12%
7	A atuação da população como fiscalizadora das contas públicas é capaz de prevenir ou inibir atos corruptos?	84%	16%
8	A corrupção hoje é considerada um crime de alto benefício e de baixo risco. No intuito de prevenir e combater atos corruptos, é legítima a proposição de transformar atos corruptos em crimes de alto risco com punições mais severas e baixo risco de prescrição. Você concorda com tais mudanças?	100%	0%
9	Em seu entendimento, a mudança do Código de Processo Penal (CPP) no sentido de agilizar a possibilidade de condenação de crimes de colarinho branco, passíveis de condenação imediata, é capaz de inibir práticas de crimes dessa magnitude?	84%	16%
10	Você acha que se devem criar varas, câmaras capacitadas e especializadas em julgar ações de improbidade administrativa, pois elas poderão tornar mais ágil o trâmite e desafogar processos que levam anos para serem julgados e que acabam prescrevendo?	84%	16%
11	Devem-se promover mudanças em artigos do Código Penal que regem o sistema prescricional, com o intuito de corrigir erros no sistema?	100%	0%
12	No Conselho gestor no qual você participa, já se discutiram as 10 Medidas Contra a Corrupção do MPF?	60%	40%

FONTE: DADOS DA PESQUISA, 2016.

A questão 7 obteve 84% de respostas afirmativas. Um respondente fez a seguinte observação a propósito da questão: “se a população fosse participativa sim, mas isso não acontece”. Realmente, pode-se observar isso no cenário atual pelo qual o país passa: a população não vem atuando como um agente importante no combate à corrupção. Dessa forma, a CGU ressalta a necessidade de oferecer treinamentos aos cidadãos sobre

como podem se tornar fiscalizadores da gestão e das contas públicas.

Em relação à questão 12, 60% dos respondentes afirmam que já discutiram as 10 Medidas do MPF. Contudo, vale ressaltar que menos da metade dos conselheiros quiseram participar desta pesquisa. Há necessidade de mais discussões e promover o princípio da participação social. No espaço deixado para que os respondentes escrevessem comentários, alguém escreveu a seguinte frase, que chamou a atenção: “[discutir as medidas é algo] implícito no nosso trabalho”. É preciso notar que é de grande importância que se promova este debate: trata-se do olhar dos conselheiros sobre as medidas de combate à corrupção.

O quadro 5 diz respeito às questões afirmativas de escala 13 a 20, Bloco III, sobre as 10 Medidas contra a corrupção. Para um melhor entendimento e uma maior fidedignidade das respostas, foram adotadas questões de escala. Foram elaboradas afirmativas para a análise dos conselheiros, com os seguintes significados: CT\* (Concordo Totalmente); CP\* (Concordo Parcialmente); I\* (Indiferente); DP\* (Discordo Parcialmente); DT\* (Discordo Totalmente).

As afirmativas referentes às medidas de combate à corrupção demonstram, por meio dos resultados obtidos, que a maioria dos respondentes concorda totalmente com as propostas do MPF. Contudo, uma parte ainda não está totalmente segura das suas vantagens. Uma declaração de um respondente dizia: “no papel tudo é bonito e perfeito, mas na prática que ocorrem os problemas”. Na verdade, há certo receio devido aos grandes escândalos que vêm ocorrendo há anos e é a sensação de impunidade que predomina.

O quadro 6 trata das afirmativas em escala de 21 a 23, Bloco IV, sobre a Lei Complementar n.º 131/2009, a Lei da Transparência que adiciona dispositivos à LRF.

Verifica-se que há pouca discordância e indecisão nas respostas às três questões. Na questão 21, 64% dos respondentes concordaram plenamente com a afirmativa de que há incentivo à participação popular nas audiências públicas dos processos de elaboração e discussão dos planos, lei e diretrizes. A questão 22 apresentou uma concordância parcial. Os conselhos devem trabalhar para melhorar esse aspecto, incentivando e cobrando dos órgãos públicos a publicação em tempo real das contas e dos resultados da gestão pública. Devem também incentivar a comunidade a acompanhar, analisar e cobrar resultados das condutas dos gestores. Isso, dessa forma, forçaria uma mudança dos agentes públicos em uma direção de maior transparência em relação à *accountability*.

## QUADRO 5 QUESTÕES DE ESCALAS SOBRE AS 10 MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

ORDEM	AFIRMATIVA	CT*	CP*	I*	DP*	DT*
13	No seu ponto de vista, a oferta de treinamentos sobre o comportamento em relação a atos corruptos é capaz de auxiliar o funcionário público a tomar uma decisão correta.	52%	32%	12%	4%	0%
14	A responsabilização dos partidos políticos como responsáveis por práticas corruptas e a criminalização do caixa 2 serão eficazes para minimizar processos fraudulentos.	48%	40%	4%	4%	4%
15	Quanto ao enriquecimento ilícito dos agentes públicos, devem-se punir atos ilícitos mesmo que não for possível comprovar quais foram os atos de corrupção cometidos.	68%	20%	4%	4%	4%
16	Deve-se ter prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado.	76%	20%	4%	0%	0%
17	Deve-se permitir que se dê perdimento à diferença entre o patrimônio de origem ou patrimônio lícito, como o patrimônio total da pessoa condenada pela prática de crimes graves, como os contra a Administração Pública e o tráfico de drogas.	64%	28%	4%	4%	0%
18	Deve-se dar perdimento a bens de origem ilícita independentemente da responsabilização do autor dos fatos, que pode não ser punido por não ser descoberto, por falecer ou caso ocorra a prescrição.	48%	40%	4%	8%	0%
19	É necessária a criação de programas que tendem a estabelecer punições aos corruptores, além de conscientizar a população sobre os malefícios da corrupção.	76%	10%	0%	4%	0%
20	A devolução do montante desviado e o bloqueio de bens dos acusados pode facilitar a investigação do ato ilícito.	92%	8%	0%	0%	0%

FONTE: DADOS DA PESQUISA, 2016.

Já a questão 23 apresentou indecisão nas respostas e certa divisão entre as concordâncias, tal como na questão anterior. Como consequência da questão 22, talvez pela baixa participação social no acompanhamento das informações, também não há incentivos às denúncias por descumprimentos da lei.

### QUADRO 6 QUESTÕES DE ESCALAS SOBRE A LEI DA TRANSPARÊNCIA

ORDEM	AFIRMATIVA	CT*	CP*	I*	DP*	DT*
21	O Conselho incentiva a participação popular e promove audiências públicas para discutir os processos de elaboração dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.	64%	34%	4%	0%	0%
22	O Conselho cobra a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos e acesso público.	40%	52%	8%	0%	0%
23	O Conselho tem incentivado que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas pela lei.	56%	40%	0%	4%	0%

FONTE: DADOS DA PESQUISA, 2016.

O quadro 7 apresenta o Bloco V, com questões referentes às afirmativas de escala 24 a 27, sobre a LAI. Destacam-se, em suas afirmativas, questões sobre a atuação do município na divulgação de informações das políticas públicas.

As duas primeiras questões apresentaram respostas mais afirmativas, enquanto as demais, maior discordância. Percebeu-se, conforme os resultados

### QUADRO 7 QUESTÕES DE ESCALAS SOBRE A LAI

ORDEM	AFIRMATIVA	CT*	CP*	I*	DP*	DT*
24	A página eletrônica do município dispõe as informações de que o Conselho precisa para o devido controle social.	32%	40%	12%	4%	12%
25	Os conselheiros utilizam a página eletrônica do município para acesso a informações de políticas públicas.	32%	52%	4%	4%	8%
26	Na página eletrônica do município, há facilidade no acesso à informação quanto à prestação de contas de forma objetiva, transparente e em linguagem de fácil compreensão.	20%	28%	16%	8%	20%
27	Há também respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	16%	20%	20%	40%	4%

FONTE: DADOS DA PESQUISA, 2016.

da questão 24, que o conteúdo e a disponibilidade das informações divulgadas na página eletrônica do município são úteis para o controle social, mas o município não proporciona essas informações de modo satisfatório. Ao se acessar a homepage do município, constata-se uma baixa divulgação dos relatórios contábeis e outros considerados úteis para o controle social. Para diminuir os níveis de corrupção, deve-se incentivar um maior acesso à informação e à transparência para que se promova o devido controle social. Na questão 25, 74% concordaram com a afirmação de que utilizam a página eletrônica como meio de obter informação sobre as políticas públicas. Esses resultados entram em contradição com os da questão anterior e com os da questão 26. Na questão 26, o que chama atenção é que 20% dos respondentes discordam totalmente da afirmação de que existe uma facilidade de acesso a informações e uma objetividade na forma de prestar as contas do município, com uma linguagem de fácil compreensão (popular). Os conselheiros devem propor melhorias no acesso às informações da página eletrônica do município. Em relação à questão 27, apenas 16% dos respondentes concordam totalmente com a afirmativa-trata-se da questão que apresenta maior índice de discordância. De acordo com os respondentes, os gestores não publicam na página da prefeitura respostas às perguntas mais frequentes feitas pela sociedade. Percebe-se que há certa barreira dos conselheiros quanto ao acesso à informação. Tal fato pode estar relacionado à faixa etária (Quadro 3), pois mais da metade dos conselheiros têm idade entre 40 e 52 anos, e à dificuldade em atualizações tanto legais quanto de informática.

A última questão foi aberta para que os respondentes pudessem acrescentar algo sobre o tema tratado no questionário e também sobre o trabalho como conselheiro. Entre todas as contribuições dos respondentes, a que mais chamou atenção foi a seguinte declaração: *“Acredito que os conselhos são os olhos da sociedade no que o gestor público está fazendo, como está administrando a coisa pública e só com a participação efetiva dos conselhos, somada à atuação de cada cidadão e às demais instâncias de controle e fiscalização é que teremos uma sociedade mais justa e menos corrupta. Desde que assumimos o conselho em 2013, agora em nosso segundo mandato, conseguimos realizar muitas ações. Entre as principais podemos destacar a alteração na lei municipal regularização do Conselho online, a correção de irregularidades identificadas, como o pagamento de servidores portariados (assessores) com parcela do Fundeb de 40%, o pagamento de exercício anterior com recurso do ano em curso, o pagamento da conta de energia de uma escola que dentro do pátio continha uma bomba do SAAE que enviava água para o bairro (Fundeb 40%). Enfim, desde a atuação do atual conselho já foram devolvidos para a conta do Fundeb mais de um milhão de reais e muitas outras ações foram efetuadas. Ainda temos muito a fazer”.*

Analisando a declaração, observa-se que o trabalho dos conselheiros na

área de educação do município vem trazendo benefícios à sociedade. Eles são capazes de identificar irregularidades por meio da fiscalização das contas públicas, e, dessa forma, realizar ações capazes de reaver recursos gastos indevidamente, obtendo a devolução de valores irregulares. No entanto, verifica-se que há necessidade de mais atualizações e treinamentos.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na madrugada do dia 30 de novembro de 2016, ocorreu a primeira votação na Câmara Legislativa do país sobre o Projeto de Lei n.º 4.850/16, relacionado às 10 Medidas Contra a Corrupção, propostas pelo MPF, data que veio a coincidir com a redação das considerações finais da pesquisa. A Câmara aprovou o texto-base das 10 medidas. Entretanto, foram mantidas apenas quatro delas e, mesmo assim, elas foram desconfiguradas em relação ao texto original proposto. Foi excluído o que havia de melhor no projeto e medidas claramente retaliatórias foram incluídas. Parece evidente que a emenda aprovada na Câmara Legislativa tem como objetivo intimidar e enfraquecer o MP e o Judiciário. Inclusive consta na emenda a previsão de punição aos magistrados e integrantes do MP por abuso de autoridade com base em várias condutas, algumas de caráter subjetivo. O MP não apoia o texto que restou das dez medidas. Essa luta contra a corrupção ainda terá vários episódios. Meses depois, um ministro do Supremo Tribunal Federal determinou a devolução do processo à Câmara.

Este artigo teve por finalidade analisar a percepção dos conselheiros gestores de educação da cidade de Vilhena quanto à prevenção e combate à corrupção e quanto à transparência e acesso à informação. Os conselheiros agem em prol de benefícios para a sociedade, como pode ser observado na declaração de um dos respondentes na questão 28. Os conselheiros possuem consciência de que a população é o principal caminho para inibir a corrupção. Porém, destacam que, se houvesse maior apoio popular, o cenário atual seria bem diferente. Mas a realidade é outra: a população não participa da maneira efetiva e não acompanha e fiscaliza a gestão e as contas públicas. Desse modo, verifica-se uma falta de controle social. Os conselheiros, primeiramente, são cidadãos comuns como todos os outros. A diferença é que aceitaram responsabilidades perante a sociedade e, mesmo com dificuldades, vêm se empenhando para exercer seu papel da melhor maneira possível.

De acordo com as respostas obtidas para responder à pergunta de pesquisa, pode-se afirmar que os conselheiros na área de educação do município de

Vilhena possuem conhecimento das leis pertinentes ao controle social no que diz respeito ao combate à corrupção. O que mais se destacou nos comentários sobre as afirmativas feitas no instrumento de pesquisa foi a falta de participação popular, o que é um agravante, porque essa participação é essencial.

Ressalta-se a ligação, nesta pesquisa, entre as 10 Medidas Contra a Corrupção, a Lei da Transparência e a LAI. Isso se deve ao fato de que, quanto maior a transparência e o acesso à informação, maior será a possibilidade de se perceber a corrupção e, com isso, diminuir seus níveis. Um auditor de controle externo do município de Vilhena deu seguinte declaração sobre a transparência e o acesso à informação: “a transparência e o acesso à informação permitem que a população adquira conhecimento dos projetos, programas, ações e demais políticas governamentais, inclusive sobre a alocação de recursos, instrumentalizando o controle social e a participação no processo de tomada de decisão, aprimorando com isso o exercício da democracia”.

Um ponto negativo observado nos resultados do estudo foi que uma parte dos conselheiros não debateu as medidas propostas pelo MPF e um respondente declarou que esse debate é feito de forma “implícita” e está entre as atribuições dos membros do conselho. Pelo contrário, ele deveria ocorrer de forma manifesta, dada a importância do assunto para aqueles que lidam com a fiscalização dos gastos efetuados pelos gestores. Ficou implícito que o entendimento das medidas pode servir de embasamento aos membros para fazerem denúncias aos órgãos competentes na fiscalização do gasto público.

A luta contra a corrupção é de fato longa e tem se arrastado por anos na história do país. Mesmo com incentivos dos próprios conselhos de educação local, a população não participa de reuniões para acompanhar os gastos efetuados pelos gestores. Espera-se, com a aprovação do Projeto de Lei n.º 4.850/16, que se possam unir forças, conscientizar o cidadão, estimular o controle social e punir severamente atos ilícitos, corruptos e corruptores.

Este estudo contribui acadêmica e socialmente, no contexto das mencionadas medidas do MP, para fortalecer os debates quanto à prevenção e o combate à corrupção, transparência e acesso à informação e instrumentalização do controle social. Na prática, torna-se útil aos conselheiros gestores, não só os da educação, uma devida reflexão e atualização de seus trabalhos. Espera-se que este estudo proporcione um despertar da sociedade para um engajamento popular no sentido de fiscalizar a gestão e as contas públicas e promover uma maior participação social, um aprimoramento do controle social e dos trabalhos dos Conselhos de Educação, pois, conforme Ghon (2011), esses conselhos são estratégicos para o des-

envolvimento social no século XXI e para a qualidade de vida das cidades.

É pertinente lembrar que, em meados de novembro de 2016, os escândalos ocorridos no município de Vilhena, com operações feitas pela Polícia Federal (PF) em conjunto com o Ministério Público de Rondônia (MP-RO), prenderam prefeito, vice-prefeito e grande parte dos vereadores, acusados de desvio do erário público e cobrança de propinas para aprovação de loteamentos. Esses políticos ainda estão presos até a data do término da redação deste artigo.

Como limitação da pesquisa, pode-se referir que ela foi aplicada somente nos Conselhos de Educação do município. Recomenda-se que esse trabalho seja aplicado aos demais conselhos do município para uma maior relevância na obtenção dos resultados, bem como a outros estados, para as devidas comparações. O questionário também pode ser aplicado aos órgãos públicos em geral para evidenciar qual a percepção dos servidores em relação ao papel do controle social na prevenção e no combate à corrupção alinhado à percepção sobre a transparência, o acesso à informação, bem como o devido *accountability*.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, T. X. (2015). *As possíveis causas da corrupção brasileira*. In: *Âmbito jurídico*, Rio Grande, XVI, 117, outubro, 2013. Retirado 20 de fevereiro de 2017, de [http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13754&revista\\_caderno=27](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13754&revista_caderno=27).
- Araújo, A. H. D. S., Santos Filho, J. E. D. & Gomes, F. G. (2015). “Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10”. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 739-759.
- Bellix, L., Guimarães, C. B. S. & Machado, J. (2017). “Qual o conceito de governo aberto? Uma aproximação aos seus princípios”. *GIGAPP Estudos Working Papers*. Año 2017(59), 78-91.
- Brasil (2015). *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988*. Retirado 3 de fevereiro de 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/.../constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/.../constituicao.htm).
- Brasil (2000). *Lei Complementar n. 101, de 4 maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Retirado 3 de fevereiro de 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm).
- Brasil (2009). *Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Lei da Transparência*. Acrescenta dispositivos a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Retirado 3 de fevereiro de 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm).
- Brasil (2011). *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação*. 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. Retirado 3 de fevereiro de 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm).
- Bresser Pereira, L. C. (2000). “A Reforma Gerencial do Estado de 1995”. *Revista de Administração Pública*, 34(4), 7-26.
- Caldas, O. V., Costa, C. M. & Pagliarussi, M. S. (2016). “Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União”. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 237-264.
- Castro, D. P. (2010). *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público*. 3. ed. São Paulo: Atlas.
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC). (2015). NBC T 16.1 - *Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação* - NBCASP. 2008. Retirado 20 de fevereiro, 2017, de [http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2008/001128](http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001128).

Controladoria Geral da União (CGU). (2012). *Cartilha Coleção Olho Vivo – Controle Social e Cidadania*, Brasília, DF.

Controladoria Geral da União (CGU). (2015). *Acesso à informação*. Retirado 27 de fevereiro de 2017, de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/acesso-a-informacao>.

Cruz, F. & Glock, J. O. (2003). *Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas*. São Paulo: Atlas.

*Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão*. (1789). Retirado 3 de fevereiro de 2017, de <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>.

Escola Nacional de Administração Pública, ENAP. (2015). Retirado 24 de fevereiro de 2017, de <http://www.ena.gov.br/>

Ferreira, M. P., Carreira, H. C., Li, D. & Serra, F. R. (2016). “O efeito moderador da corrupção do país de origem sobre a capacidade do país receptor de atrair IED”. *Brazilian Business Review*, 13(4), 98-123.

Filgueiras, F. (2009). “A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social”. *Opin. Publica* [online]. 15(2), 386-421.

Gehrke, G. A. & Borba, J. A. (2014). “O Brasil nas revistas de notícias Der Spiegel, Le Nouvel Observateur, The Economist e Time: um olhar sobre a corrupção”. *Anais do SEMEAD Seminários em Administração*, São Paulo, SP, Brasil, 17.

Gomes, E. G. M. (2015). “Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente”. *Cadernos EBAPE.BR*, 13(4), 894-909.

Gohn, M. G. (2011). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez. (Coleção questões de nossa época; v. 32).

Lewis, C. W. & Nesselroth, S. H. (2014). “Public opinion on government and morality”. *Public Integrity*, 17(1), 19-35.

Marani, S. C. Z, Brito, M. J., Souza, G. C. & Brito, V. G. P. (2016). “Os sentidos da pesquisa sobre corrupção”. *Anais do Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Administração*, Costa do Saúpe, Bahia, Brasil, 40.

Marconi, M. A. & Lakatos, E. M. (2009). *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragem e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. 7. ed. São Paulo: Atlas.

Masters, A. B. & Graycar, A. (2016). “Making corruption disappear in local government”. *Public Integrity*, 18(1), 42-58.

Mintzberg, H. (2015). *Renovação radical: uma estratégia para restaurar o equilíbrio e salvar a humanidade e o planeta*. Tradução: Francine Facchin Esteves. Porto Alegre: Bookman.

Moraes, N. R., Braga Junior, S. S., Mombelli, G. S. Braga, G. de S. & Pacanaro, Y. G. (2015). "Democracia, internet e corrupção: análise de elementos conceituais à luz do debate contemporâneo da gestão pública brasileira". *Revista ADMpg Gestão Estratégica*, 8(1), 103-109.

Ministério Público Federal (MFP). *10 Medidas Contra A Corrupção*. Recuperado em 3 fevereiro, 2017, de <http://www.10medidas.mpf.mp.com.br>.

Pereira, R. M., Roberto, R. F., Gava, R. & Silva, E. A. (2016). "Conselhos gestores de políticas públicas: relações entre estado e sociedade civil no contexto local". *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde*, 5(1), 29-40.

Rathke, A. A. T., Santana, V. F., Lourenço, I. C. & Branco, M. C. (2015). "The effect of corruption on earnings management". *Anais do Congresso USP de Contabilidade e Controladoria*, São Paulo, SP, Brasil, 15.

Ribeiro, A. S. M. (2004). *Corrupção e controle na administração pública brasileira*. São Paulo: Atlas.

Sacramento, A. R. S. & Pinho, J. A. G. (2012). "Corrupção e Accountability no Brasil: um olhar a partir de organizações da sociedade civil". *Anais do Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 36.

Silva, M. M. (2009). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal: abordagem contábil e orçamentária para os municípios*. Belo Horizonte: Fórum.

Torres, M. D. F. (2007). *Estado, democracia e administração pública*. Rio de Janeiro: FGV.

Transparency International, (TI), (2016). Retirado 3 de fevereiro de 2017, de <http://www.transparency.org/>.

Vergara, S. C. (2016). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 16. ed. São Paulo: Atlas.

