

DIREITO ADMINISTRATIVO

ARTIGO

CULTURA DO SEGREDO: A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CULTURE OF SECRECY: CORRUPTION IN PUBLIC ADMINISTRATION

JOAQUIM ADELSON CABRAL DE SOUZA

Professor

Academia da Polícia Militar de Minas Gerais, Brasil

joaquim.adelson@gmail.com

RESUMO: Este artigo aponta a necessidade da substituição da cultura do segredo pela cultura do acesso na administração pública, sob pena de inviabilização do controle social. Ressalta o caráter duplice da corrupção como fenômeno local e transnacional. Denuncia, ainda, a insuficiência do princípio da publicidade para garantir o direito fundamental de acesso à informação. Por fim, afirma existir uma relação direta entre a confiabilidade de uma instituição e a implantação de uma cultura de acesso.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à informação; transparência; cultura do segredo; corrupção.

ABSTRACT: This article points the need of replacement of the culture of secret by the culture of access in public administration, at the expense of failure to have actual social control. One highlights the dual character of corruption as a local and transnational phenomenon. One also reports the defect of publicity to ensure the fundamental right to access to information. Finally, one claims that

there is a direct relationship between reliability of an institution and implement of a culture of access.

KEY WORDS: Access to information; transparency; culture of secrecy; corruption.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Macunaíma e Odorico Paraguaçu: as duas faces do jeitinho brasileiro. 3. O acesso à informação como *locus* privilegiado para a efetividade do controle social. 4. Princípio da máxima publicidade: o desafio da redução da cultura do segredo. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. Introdução

Não são só ladrões, diz o santo, os que cortam bolsas ou espreitam os que se vão banhar, para lhes colher a roupa: os ladrões que mais própria e dignamente merecem este título são aqueles a quem os reis encomendam os exércitos e legiões, ou o governo das províncias, ou a administração das cidades, os quais já com manha, já com força, roubam e despojam os povos. Os outros ladrões roubam um homem: estes roubam cidades e reinos; os outros furtam debaixo do seu risco: estes sem temor, nem perigo; os outros, se furtam, são enforcados: estes furtam e enforcam. (Padre Antônio Vieira).

Assim como o consumo de drogas, o tráfico de armas, a violência e o engano parecem ter vencido a humanidade, convencendo-a a pactuar sua rendição, a ensarilhar armas e a desistir de qualquer tentativa de resistência, a corrupção também insiste em ferir o princípio constitucional da moralidade administrativa.

O menosprezo ao tema é uma atitude perigosa. Ignorá-lo é um equívoco fatal. O fato é que não se pode impunemente subestimar um fenômeno que possui potencial para empobrecer uma nação, desarticular os serviços públicos essenciais, impedir a implementação de um modelo gerencial de administração, fomentar a violência, enfraquecer instituições e valores, comprometer o desenvolvimento, perverter o Direito e empoderar pessoas, grupos e partidos políticos. Portanto, clara está a relevância estratégica da questão.

Seria de todo ingênuo cogitar a possibilidade de a corrupção se localizar apenas em determinada sociedade ou instituição. Trata-se de um problema com dimensão global, enfrentado diariamente por todos os países¹. A transnacionalidade do fenômeno confere “onipresença” – atributo divino – a uma ostensiva manifestação maligna.

Entretanto, essa dimensão totalizante (planetária) do problema não poderia fundamentar um sentimento de consolo e irresponsabilidade para pequenos gestores (atores da ponta da linha); afinal, dir-se-ia, “a solução extrapolaria as possibilidades de uma medida local”.

Importante a visão de que o caráter transnacional pode provocar uma confortável ilusão de distanciamento do problema, mas a “onipresença” da corrupção aproxima-a do “jeitinho brasileiro”² – zona cinzenta moral – para solução de conflitos, dos despachos em gabinetes, dos atendimentos de rotina, das fiscalizações de rua e dos pequenos atos administrativos.

Feitas estas observações introdutórias, cabe esclarecer que não constitui objetivo deste artigo identificar e comparar instituições mais ou menos corruptas. Seria, se assim fosse, uma discussão estéril com grande probabilidade de equívocos metodológicos e impostura intelectual.

O objetivo deste artigo é destacar a garantia do direito de acesso à informação como importante ferramenta de controle social sobre a administração pública, pois a observância do princípio da publici-

¹ Pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, o Brasil promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003. Segundo o preâmbulo do instrumento internacional, estando os Estados partes da Convenção “convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um *fenômeno transnacional* que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela”. (grifo nosso)

² “O jeitinho, portanto, equivale a uma *zona cinzenta moral* entre o certo e o errado. Se uma situação é classificada como jeitinho, o que se está afirmando é que, dependendo das circunstâncias, essa situação pode passar de errada a certa. Não há uma regra universal e superior que regule o mundo para além das circunstâncias. O que existe são julgamentos caso a caso que podem concluir que, dependendo do contexto, se trata de algo certo ou errado.” (ALMEIDA, 2007, p. 47).

dade máxima³, em substituição a uma cultura⁴ de segredo, possui elevada capacidade de aumentar a vigilância sobre o gestor público, que, independentemente do seu nível de atuação, se vê obrigado a promover a transparência de todos os seus atos.

2. Macunaíma e Odorico Paraguaçu: as duas faces do jeitinho brasileiro

A leitura da introdução deste artigo já antecipa o pressuposto básico de que não há, nunca houve e nunca existirá sociedade ou instituição humana livre de corrupção. Não há e nunca houve grupo, tipo sanguíneo ou genética favorecida que tenha permanecido imune ao vírus da corrupção. Afinal, em todo e qualquer humano, naturalmente, existe um demônio escondido (DOSTOIEVSKI, 1970, p. 247).

A doutrina judaica do povo escolhido não tornou aquela nação uma sociedade livre de corrupção⁵. O Destino Manifesto⁶, apesar de afiançar o caráter divino e sagrado da população norte-americana, não impediu o cometimento de atos repugnantes⁷. Muito menos a vergonhosa ideologia da raça superior ariana tornou o nazismo imune ao fenômeno. O próprio Hitler afirmou lutar contra ele:

³ Por publicidade “máxima” não se entende publicidade “absoluta”, pois é a própria Constituição brasileira que ressalva os assuntos pessoais e as informações que afetam a segurança da sociedade e do Estado. Numa dimensão existencial em que interesses políticos e econômicos – nem sempre legítimos – estão impregnados na estratégia das ações humanas, paga-se um preço elevado pela ingenuidade.

⁴ Para fins desta pesquisa, o termo “cultura” é usado como um conjunto de condutas e respostas aprendidas e compartilhadas pelos servidores públicos no tratamento da informação.

⁵ Um sítio especializado em notícias de Israel publicou, no dia 18 de novembro de 2013, uma informação de que “a polícia de Israel prendeu hoje o ex-rabino mor de Israel, Jonas Metzger, por corrupção, uso de influência, poder e apropriação indébita, o que inclui um montante de milhões de shekels no caso que está alvoroçando o Estado de Israel”. (Disponível em: <<http://www.cafetorah.com/porta1/ex-rabino-mor-de-israel-foi-presopor-corrupcao-e-apropriacao-indebita>>. Acesso em: 29 nov.2014).

⁶ Destino Manifesto é o pensamento de fundo religioso com discurso legitimador da política expansionista e intervencionista dos Estados Unidos no processo de civilização do resto do mundo.

⁷ Cite-se o caso *Watergate*, que culminou com a renúncia de Richard Nixon. Contudo, recentemente o mundo descobriu que os EUA realizam espionagem para fins estritamente comerciais e econômicos, alegando sempre a política de segurança daquele país.

Um movimento que luta de forma tão áspera contra a corrupção partidária do nosso atual aparelho administrativo deve conservar sua própria organização limpa de semelhantes vícios. (HITLER, 1925, p. 314).

Com todas as cautelas sobre metodologias⁸ de ranqueamento do nível de corrupção dos diversos países, não se pode desconsiderar que o Brasil é um país de baixíssima percepção de transparência e moralidade administrativa. E essa percepção dos níveis de corrupção relacionada ao financiamento de partidos políticos, à polícia e ao sistema judiciário, no caso brasileiro, já constitui uma preocupação permanente da sociedade e das instituições públicas. Assim, se é verdade que a corrupção é um problema supranacional e suprainstitucional, retoricamente combatida de modo indistinto por todos os partidos políticos, governos e ideologias, encontram-se, portanto, abertas a pesquisa questões como: (1) O que torna os Estados menos corruptos? (2) O que enfraquece a continuidade da corrupção em uma instituição?

O grande desafio é identificar medidas de prevenção que impeçam ou dificultem a metástase institucionalizada de comportamentos infectados pela corrupção. No Brasil, tem sido orgulhosamente apresentado o famoso “jeitinho brasileiro” como algo positivo, exaltando-se a capacidade do cidadão de buscar uma saída para situações indesejadas, com criatividade, solidariedade e bom humor. A outra face de *Janus*, porém, é que o jeitinho não é necessariamente honesto, já que a solução oferecida não precisa ser ética, legal ou digna. Basta manter o segredo.

O jeitinho brasileiro também se revela quando o cidadão suborna o agente público para evitar a multa de trânsito, quando oferece presentes para obter um ato administrativo favorável, quando arruma

⁸ Geralmente, baseiam-se em pesquisas que apontam percepções subjetivas e organizacionais. De fato, ainda que seja um parâmetro mínimo, é manifesta a possibilidade de distorção entre a corrupção efetivamente instalada e a corrupção percebida pela população. Um governo populista e corrupto pode ser bem avaliado pela maioria dos cidadãos. Além do mais, identificar, investigar e condenar casos de corrupção não constituem tarefas simples. Sobre o assunto, ver ABRAMO, 2005, p. 33-37.

um “padrinho”, faz contrato de gaveta para evitar o fisco ou aplica golpes de estelionato nos incautos. Ocorre também quando a empresa “batiza” a gasolina, quando lança o valor de contas encerradas como lucro do banco ou quando oferece propina para ganhar uma licitação. A corrupção está presente quando o agente público dá uma “carteirada”, quando cria dificuldades para vender facilidades, quando faz “vista grossa” em casos de conflitos de interesses ou superfaturamento uma obra sob comissão.

No intuito de favorecer uma compreensão⁹ da realidade, pode-se lançar mão de dois personagens da literatura como arquétipos de parte da elite política e de uma parcela representativa dos cidadãos comuns. Odorico Paraguaçu, personagem do romancista Dias Gomes, bem representa a classe política brasileira¹⁰, vista como inescrupulosa e corrupta. O prefeito de Sucupira, arquétipo da elite tupiniquim, sintetiza o discurso retórico e populista dos governantes que buscam manter o poder com demagogias carregadas de neologismos opulentos e cínicos.

Povo sucupirano! Agoramente já investido no cargo de Prefeito, aqui estou para receber a confirmação, ratificação, a autenticação e por que não dizer a sagração do povo que me elegeu. Eu prometi que meu primeiro ato como prefeito seria ordenar a construção do cemitério. Botando de lado os entretantos e partindo pros finais, é uma alegria poder anunciar que prontamente vocês já poderão morrer descansados, tranquilos e desconstrangidos, na certeza de que vão ser sepultados aqui mesmo, nesta terra morna e cheirosa de Sucupira. E quem votou em mim, basta dizer isso ao padre na hora da extrema-unção, que tem enterro e cova de graça, conforme o prometido. (GOMES, 1992, p. 31).

⁹ “Na verdade, como acredita a maioria dos filósofos da ciência, e até mesmo dos cientistas, ciência e imaginário andam juntos. E, se o mito de Ícaro funda a aviação moderna, o de Édipo, narrado por Sófocles e reinterpretado por Freud, fundou a psicanálise. [...] A literatura, registrando os sonhos realizados, os não realizados e os por realizar da humanidade permite a revisão da história e da ciência, pois a literatura é um saber em expansão e lugar de entrecruzamento de todos os saberes.” (RÉGIS, 2014).

¹⁰ Segundo o Ibope, as instituições em que os brasileiros menos confiam são justamente o Congresso Nacional (29%) e os partidos políticos (25%). (“Cai a confiança dos brasileiros nas instituições”, 2 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/relacionamento/imprensa/releases/Paginas/Cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes.aspx>>. Acesso em: 4 fev.2014).

Assim como em Sucupira, o Brasil está recheado de discursos cheios de anúncios vazios, obras superfaturadas e inúteis, fala-se rotineiramente em desvios de verbas destinadas à saúde e à merenda escolar. E a realidade mais cruel é perceber uma assustadora passividade da maioria dos cidadãos comuns que aceitam e mantêm no poder um político que “rouba, mas faz”.

O outro arquétipo é Macunaíma, o herói sem caráter, personagem do livro escrito por Mario de Andrade em 1928. Na verdade, trata-se de um anti-herói. O personagem não é um político, não é rico nem agente público. É um índio avesso ao trabalho. Suas únicas palavras até os seis anos de idade foram: “Ai, que preguiça!”. Usa, em todo o tempo, a sua inteligência e a sua esperteza para se beneficiar.

O personagem de Odorico Paraguaçu, representando o pior da classe política, e o de Macunaíma, representando a apatia estratégica do cidadão comum, denunciam uma faceta cultural que afronta a dignidade do brasileiro. Entretanto, se é verdade que existe um legado histórico de corrupção que chegou à presente geração, todavia não há lei natural que obrigue a continuidade dessa “tradição”.

3. O acesso à informação como *locus* privilegiado para a efetividade do controle social

Pode-se afirmar, com justiça, que o Brasil não se encontra inerte diante do problema da corrupção e tem adotado algumas medidas de combate e prevenção, aperfeiçoando instrumentos normativos e gerenciais que possibilitam a fiscalização, a investigação e a responsabilização civil, administrativa e penal de pessoas físicas e jurídicas envolvidas em eventos dessa natureza.

Vale destacar, dentre outras medidas já implementadas pelo Estado, a elaboração de uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)¹¹, que atua desde o ano de 2003. Tra-

¹¹ A ENCCLA foi criada por iniciativa do Ministério da Justiça, a fim de contribuir no combate sistemático à lavagem de dinheiro no país. Atualmente, cerca de 60 órgãos e entidades fazem parte dela, tais como Ministérios Públicos, policiais, o Poder Judiciário, órgãos de controle e supervisão – Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da

ta-se de uma articulação de diversos órgãos governamentais, Ministérios Públicos e da sociedade civil, que atuam, direta ou indiretamente, na prevenção e no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

No entanto, a criação da ENCLLA e diversas outras iniciativas¹² ainda não foram suficientes para transmitir à população que o Estado brasileiro está seriamente comprometido com o enfrentamento do problema da corrupção. Os cidadãos, afetados diretamente pelos desvios de recursos públicos, desacreditam¹³ nos políticos, nas instituições policiais e no Judiciário.

A surpreendente capacidade de mobilização da população brasileira, com o auxílio das redes sociais, verificada nas grandes manifestações populares que se formaram nos espaços públicos da maioria das capitais, durante a Copa das Confederações de 2013, decorreu da insatisfação, ou antes, da desconfiança generalizada em suas instituições.

A passividade – inércia – que caracterizava a indignação da população em relação às mazelas do serviço público parece ter sido

União, Comissão de Valores Mobiliários, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, Superintendência Nacional de Previdência Complementar, Susep, Banco Central do Brasil, Agência Brasileira de Inteligência, Advocacia-Geral da União, Federação Brasileira de Bancos, entre outros.

¹² Eis algumas medidas já adotadas: 1) a elaboração de uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA); 2) a instituição da sindicância patrimonial para regulamentar a declaração de bens e valores que compõem o patrimônio privado do agente público (Decreto nº 5.483/2005); 3) a criação do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa do Conselho Nacional de Justiça; 4) a promulgação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, prevendo-se inclusive o acordo de leniência e o enfrentamento ao suborno transnacional; 5) a promulgação da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; 6) a promulgação da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal; 7) a promulgação da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que trata de casos de inelegibilidade; 8) a promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o direito fundamental de acesso à informação.

¹³ Basta acompanhar a divulgação trimestral do Índice de Confiança na Justiça (ICJ) pelo endereço eletrônico da Fundação Getúlio Vargas.

substituída por um ativismo social presente somente em grandes momentos históricos. Seria de todo equivocado considerar o povo brasileiro, na qualidade de titular original do poder, como massa tolerante e alheia às decisões políticas:

O termo massa só se aplica quando lidamos com pessoas que, simplesmente devido ao seu número, ou à sua indiferença, ou a uma mistura de ambos, não se podem integrar numa organização baseada no interesse comum, seja partido político, organização profissional ou sindicato de trabalhadores. Potencialmente, as massas existem em qualquer país e constituem a *maioria das pessoas neutras e politicamente indiferentes*, que nunca se filiam a um partido e raramente exercem o poder de voto. (ARENDT, 1989, p. 361, grifo nosso).

O amadurecimento do povo brasileiro durante as recentes manifestações é evidente. Tanto é assim que os grupos radicais, as táticas “black blocs”, as queimas de veículos, as depredações e quaisquer atos hostis são reiteradamente reprovados pela opinião pública e tachados de atos desprovidos de legitimidade democrática. Até mesmo a tentativa de aproximação de partidos políticos é conscientemente identificada pelos manifestantes como oportunista e prontamente isolada para não auferir créditos pela surpreendente capacidade de mobilização social das recentes manifestações populares.

Assim, torna-se previsível uma mudança de estratégia democrática do cidadão em busca de espaços alternativos mais seguros para provocar mudanças de rumo. É possível que, aos poucos, cada vez mais as pessoas percebam que os atos de violência podem comprometer a legitimidade das manifestações em via pública, fazendo com que o vandalismo e as depredações do patrimônio público e privado se tornem protagonistas nos espaços de mídia em detrimento do conteúdo dos atos de fala que pleiteiam as transformações necessárias ao desenvolvimento do país.

Importante refletir, portanto, sobre o uso do direito fundamental de acesso à informação, disponível eletronicamente a todo cidadão brasileiro, como meio adicional de promoção de atos de fala que

vinculam a administração pública. Hoje, além das vias públicas, a mobilização popular também pode se valer de um espaço virtual, de fácil acesso, não violento, legítimo, gratuito, e que gera obrigações de curtíssimo prazo para agentes públicos, sob pena de grave responsabilização política, judicial e administrativa.

A iminente descoberta do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) pelo povo brasileiro é uma inovação que pode surpreender tanto os usuários, quanto os agentes públicos. Na verdade, o SIC é um valioso instrumento de combate à corrupção e um *locus* privilegiado de controle social das ações governamentais. No entanto, embora materialize e facilite o exercício de um direito fundamental que hibernava desde a promulgação da Constituição da República de 1988, tal instrumentou assumiu plenitude operativa a partir da Lei nº 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011.

4. Princípio da máxima publicidade: o desafio da redução da cultura do segredo

Quanto maior a influência da cultura do segredo na administração pública, tanto maior será a possibilidade de continuar a corrupção nos diversos setores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por outro lado, quanto maior for a observância do princípio da publicidade máxima, tanto maior será a confiabilidade das instituições. Em outras palavras, parte-se do raciocínio básico de que a transparência, além do seu caráter democrático, torna melhor a gestão pública e constitui meio operativo que permite o controle social da administração.

Os atos de corrupção contam com a cultura do segredo¹⁴ para prosperar nos gabinetes. Essa cultura argumenta, basicamente, que o cidadão só pode ter acesso a assuntos de seu interesse pessoal, pois o despreparo no manuseio e a possibilidade concreta de uso inde-

¹⁴ Vale lembrar que a “cultura do segredo” é própria dos estados totalitários. Na lição de Hannah Arendt: “A única regra segura num Estado totalitário é que quanto mais visível é uma agência governamental, menos poder detém; e, quanto menos se sabe da existência de uma instituição, mais poderosa ela é. [...] O verdadeiro poder começa onde o segredo começa.” (ARENDT, 1989, p. 451).

vido por grupos de interesse podem gerar muitos problemas para a própria sociedade. Assim, sob o pretexto de proteção social, o gestor público retém a informação, mas concomitantemente, de modo consciente ou não, cria o ambiente adequado para a proliferação do vírus da corrupção.

A Controladoria-Geral da União lançou uma cartilha que trata didaticamente da distinção entre a cultura do segredo e a cultura do acesso. Vale a citação acerca da cultura que precisa ser implantada nas repartições públicas:

Em uma cultura de acesso, os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível e atender eficazmente às demandas da sociedade. Forma-se um círculo virtuoso:

- A demanda do cidadão é vista como legítima;
- O cidadão pode solicitar a informação pública sem necessidade de justificativa;
- São criados canais eficientes de comunicação entre governo e sociedade;
- São estabelecidas regras claras e procedimentos para a gestão das informações. (BRASIL, 2011).

Extraí-se da elucidação dessa cultura a ser implantada que, com a força jurídica de um direito fundamental, o livre acesso da sociedade às informações produzidas por órgãos e entidades públicas, e sob sua custódia, possui dois objetivos básicos:

1) Promover isonomia entre o “Poder Público” e o cidadão, livrando-o de personalidades autoritárias¹⁵ pródigas em idiossincrasias irracionais; e

2) Criar obstáculos para a prática de atos de corrupção.

¹⁵ Uma personalidade autoritária caracteriza-se por conformidade rígida, intolerância, inúmeros preconceitos, adulação dos fortes e dos que ocupam posições de autoridade e desprezo pelos fracos. (JOHNSON, 1997, p. 25).

Neste quadro de cogitações, a simples propaganda de governo apresenta-se totalmente insuficiente para a consolidação de uma democracia. Torna-se desejável que os gestores públicos não apenas tenham iniciativa de divulgar informações “trabalhadas” pela assessoria, mas principalmente observem procedimentos institucionalizados de facilitação de acesso a qualquer cidadão.

A Constituição brasileira, mais precisamente o art. 5º, inciso XXXIII, garante ao cidadão o acesso amplo a qualquer documento ou informação produzida ou custodiada pelo Estado. Em outras palavras, a cultura do acesso agora é a regra, e a cultura do segredo se reduz aos casos de informações pessoais ou informações classificadas como sigilosas, na forma da lei.

Eis o princípio da máxima publicidade. O direito de acesso abrange o maior número possível de informações para o maior número de cidadãos, seja por meio físico ou digital, reduzindo-se a restrição de acesso aos casos previstos em lei. Não há controle social nem transparência sem a garantia do direito de acesso.

O princípio da publicidade se mostra insuficiente para infligir temor e risco à gestão fraudulenta. A mera publicação de balanços em linguagem extremamente técnica não garante, por si só, a plenitude do controle social e, portanto, não produz o nível de transparência suficiente para prevenir e combater a corrupção.

Assim, retomando o objetivo deste artigo, fica evidente a necessidade de se implantar uma cultura de acesso em substituição à cultura do segredo, na administração pública. Se assim não for, o discurso constitucionalizado de soberania popular, democracia participativa e controle social se cristaliza como mera retórica de dominação, e a própria Constituição se transforma numa simples folha de papel (LASSALLE, 2004, p. 68) que não se ajusta à realidade.

5. Conclusão

Enfim, após cogitar sobre a cultura do segredo e o direito de acesso à informação, fica a contribuição para o questionamento: O que torna os Estados menos corruptos? O que fragiliza o processo histó-

rico da prática de corrupção em uma instituição? Certamente, este artigo não pretende esgotar o assunto, mas aponta claramente a promoção da transparência como condição *sine qua non* para o enfretamento dessas questões na administração pública.

Não existem instituições e Estados imunes à corrupção, mas existem instituições e Estados mais confiáveis, na medida em que adotam mecanismos de transparência da gestão. O planejamento estratégico do Estado ou de qualquer instituição deve eleger a publicidade máxima como princípio institutivo da gestão pública, sob pena de sujeitar os agentes públicos a sanções diversas, além de macular os programas, projetos e ações com vícios de ilegitimidade democrática.

A garantia do acesso à informação torna a gestão pública mais eficiente e menos suscetível a atos de corrupção. Há uma conexão lógica entre a cultura do segredo, ainda arraigada nos órgãos e entidades públicas, e a percepção generalizada de metástase da neoplasia maligna diagnosticada na administração pública brasileira. E mais: o princípio da máxima publicidade gera a esperança de que é possível, senão acabar, ao menos impedir a sensação de liberalidade e de impunidade de tais atos.

Implantar uma cultura do acesso no lugar da cultura do segredo vai muito além de promulgar uma legislação que regule o direito de acesso à informação produzida ou custodiada pela administração pública. A cultura do acesso exige que o próprio processo decisório anterior à publicidade dos atos administrativos seja compartilhado com os cidadãos afetados, com possibilidade concreta de serem ouvidos como titulares originários do poder.

Eis a grande questão: promulgar uma lei de acesso à informação e criar portais de transparência não significa necessariamente que os cidadãos já se sintam protagonistas do controle social da gestão pública. É imprescindível criar estratégias para despertar nas pessoas o interesse em combater a improbidade administrativa, o fisiologismo, o nepotismo, a propina e todas as demais formas de corrupção.

Se por um lado é verdade que não se pode enfrentar seriamente esse problema sem a participação do cidadão, por outro a cultura

de acesso, despertada tardiamente no povo brasileiro e nas instituições públicas, deve ser promovida desde a tenra idade, pela família, pela escola e pelos setores de formação e capacitação dos servidores públicos. Assim, enquanto o povo permanecer como massa apática e desinteressada da qualidade da gestão pública, os Odóricos, sem temor e sem perigo – como afirmou Padre Antônio Vieira – continuarão seus discursos eloquentes e as suas práticas inescrupulosas e corruptas, furtando e enforcando.

6. Referências

ABRAMO, Claudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Revista Novos Estudos Cebrap*, n. 73, nov. 2005.

ALMEIDA, Carlos Alberto. *A cabeça do brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ANDRADE, Mário de. *Macunaíma*: o herói sem nenhum caráter. São Paulo: Círculo do Livro, 1992.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

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

_____. Controladoria Geral da União. *Acesso à Informação Pública*: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011.

_____. 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. DF: Senado, 2011.

DOSTOIEVSKI, Fiodor. *Os irmãos Karamazovi*. Rio de Janeiro: Abril Cultural, 1970.

GOMES, Dias. *O Bem-Amado*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1992.

HITLER, Adolf. *Minha luta*. 1925. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Adolf%20Hitler-1.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2014.

JOHNSON, Allan G. *Dicionário de Sociologia*: guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LASSALLE, Ferdinand. *O que é uma constituição*. Belo Horizonte: Cultura Jurídica; Líder, 2004.

RÉGIS, Sônia. *Literatura como ciência*. Edição da autora. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=88531>. Acesso em: 13 fev. 2014.

VIEIRA, Pe. Antônio. Sermão do Bom Ladrão. In: *Sermões*: obras completas. Erechim: Edelbra, 1998. vol. III.

Artigo recebido em: 03/07/2014.

Artigo aprovado em: 19/11/2014.

DOI: 10.5935/1809-8487.20150014