

As Ordens do Discurso sobre o Acesso à Informação e a Corrupção: Interfaces entre o Governo Local e a Sociedade

SUÉLEM VIANA MACEDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

JOSIEL LOPES VALADARES

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

Agradecimento à órgão de fomento:

Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro à pesquisa.

As Ordens do Discurso sobre o Acesso à Informação e a Corrupção: Interfaces entre o Governo Local e a Sociedade

1. Introdução

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

Em virtude disso, como se trata de um fenômeno recorrente na gestão pública, o governo brasileiro vem criando uma série de órgãos burocráticos com a função de monitorar, fiscalizar e responsabilizar os entes públicos (MATIAS-PEREIRA, 2005; ARANTES *et al.*, 2010; FILGUEIRAS; ARANHA, 2011). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o papel da sociedade civil frente às decisões políticas e ao controle das atividades executadas pelos governos também ganhou novos contornos (AVRITZER, 2009; GUIMARÃES, 2010; VENTURA, 2016). Além do voto, exemplos como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, a ação popular, os conselhos gestores e o orçamento participativo são alguns dos mecanismos que propiciaram novas formas do cidadão participar da gestão pública. É inconcebível, contudo, pensar que os cidadãos podem acompanhar a gestão de seus municípios e contribuir para o seu aprimoramento, sem que haja acesso às informações públicas. Afinal, não se discute ou se questiona aquilo que não se conhece. Parte-se do pressuposto, portanto, que o conhecimento é mola propulsora do exercício da cidadania.

No contexto da administração pública brasileira, o acesso às informações públicas vem ocorrendo por meio de um processo incremental de aprimoramento da legislação e das instituições políticas. Apesar da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) ter consolidado o acesso à informação como um direito, tal previsão, contudo, não foi o suficiente para superar a cultura do sigilo presente na administração pública brasileira (ANGÉLICO; TEIXEIRA, 2012). Somente a partir da edição da Lei Complementar nº. 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), é que a transparência da gestão pública começou a ganhar maior notoriedade no contexto nacional. Na sequência, outras normas como a Lei Complementar nº. 131/2009 (Brasil, 2009), que instituiu os portais da transparência e, mais recentemente, a Lei nº. 12.527/2011 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), tornaram obrigatória a divulgação das informações produzidas pela administração pública (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014).

A busca pela transparência na administração pública, portanto, é tomada neste estudo como uma condição fundamental para que o governo brasileiro possa continuar avançando no processo de consolidação da democracia. Todavia, ao mesmo tempo em que experimenta mudanças na gestão, o Brasil ainda sofre com a permanência da corrupção, que vem sendo noticiada diariamente em razão de uma sucessão de escândalos políticos e operações policiais, criando um sentimento de impunidade nos cidadãos e de percepção da corrupção como prática recorrente. Por conseguinte, fica a dúvida se os investimentos tecnológicos em ferramentas de acesso à informação estão atingindo o seu objetivo de contribuir para a ampliação do

engajamento dos cidadãos ou se a implementação de tais mecanismos não passa de um discurso dos poderes públicos para legitimar um diálogo com a sociedade que, na realidade, não existe.

Segundo Fairclough (2016), não são raras as situações em que discursos são produzidos estrategicamente como meio de conformar a realidade social em favor de quem os produz, legitimando ações que fortaleçam grupos hegemônicos. Assim, parte-se do pressuposto que nenhuma linguagem é neutra, pelo fato de que ela se estabelece e mantém, em circunstâncias específicas, relações de poder e dominação. O discurso, desta maneira, apresenta-se como uma prática que forma sistematicamente os objetos acerca dos quais fala (PECI; VIEIRA, 2004). Nesse contexto, a busca pela compreensão dos elementos de produção do discurso contribui para a identificação dos sentidos produzidos, do seu caráter utilitário, da aceitação de que ele possui uma rede simbólica de relações de dominação ideológica e de poder, bem como do questionamento de uma visão que visa naturalizar determinados temas (FAIRCLOUGH, 2016).

Deste modo, tendo como contexto a administração pública brasileira municipal, que por estar mais próxima aos cidadãos é o principal espaço para o exercício da participação, a questão de pesquisa que norteou este estudo é: Quais as ordens do discurso emergem da percepção dos servidores públicos e o dos integrantes da sociedade civil organizada sobre o acesso à informação e a corrupção no setor público? O objetivo geral, portanto, consistiu em analisar a percepção dos servidores públicos municipais e o dos integrantes da sociedade civil organizada sobre o acesso à informação e a corrupção na administração pública, buscando identificar as ordens do discurso e seus desdobramentos ideológicos. Para tanto, o presente trabalho lançou um olhar tanto sobre os governos locais, abarcando os poderes executivo e o legislativo, quanto sobre as entidades da sociedade civil organizada que visam acompanhar e fiscalizar as atividades governamentais. No intuito de alcançar o objetivo proposto, a pesquisa teve como objeto de estudo os municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora, ambos situados no Estado de Minas Gerais.

Destaca-se, que o discurso é constituído por palavras em movimento que não apenas descrevem as coisas como elas são, mas as constroem atribuindo significado a práticas e experiências específicas (PHILLIPS; LAURENCE; HARDY, 2004). Nesta perspectiva, a realização deste estudo justifica-se, sobretudo, porque busca relacionar dialeticamente linguagem e realidade social a fim de se compreender os desdobramentos ideológicos presentes no discurso dos atores públicos e sociedade civil organizada. Como contribuição para o campo da administração pública, pressupõe-se que apenas desvelando as formas de dominação imbricadas no discurso é que os sujeitos sociais são capazes de desenvolver práticas emancipatórias, utilizando o conhecimento como um meio de transformação social.

2. O Discurso como Mudança Social

Segundo Foucault (2007), toda a produção do discurso é controlada, selecionada, organizada e redistribuída por procedimentos que tem por função conter seus poderes e perigos, pois “sabe-se bem que não se tem o direito de dizer tudo, que não se pode falar de tudo em qualquer circunstância, que qualquer um, enfim, não pode falar de qualquer coisa” (FOUCAULT, 2007, p. 10). Conforme Orlandi (1995), perceber tais questões permite-nos sermos capazes de uma relação menos ingênua com a linguagem. Nesse contexto, para Fairclough (2016, p. 94) “o discurso [é] um modo de ação, uma forma em que as pessoas podem agir sobre o mundo e especialmente sobre os outros, como também um modo de representação”. Assim, o discurso são palavras em movimento que não só descrevem as coisas

como elas são, mas as constroem atribuindo significado a práticas e experiências específicas (PHILLIPS; LAURENCE; HARDY, 2004).

Já a análise crítica do discurso, segundo Vieira e Macedo (2018, p. 49), “é um conjunto de abordagens científicas interdisciplinares e transdisciplinares para estudos críticos da linguagem como prática social”. No mesmo sentido, para Caldas-Couthard (2008) o objetivo da ACD, enquanto método de pesquisa, consiste em relacionar a produção textual à interpretação da prática social, preocupando-se em examinar um texto como algo que reflete e, de alguma forma, constrói o social. Deste modo, a ACD investiga, criticamente, como assimetrias são expressas, sinalizadas, constituídas, legitimadas, naturalizadas e mantidas por algum tempo, pelo discurso, considerando, para tanto, a relação dialética entre discurso e sociedade (VIEIRA; MACEDO, 2018). Conforme Fairclough (2016, p. 93) “a constituição discursiva de uma sociedade não emana de um livre jogo de ideias nas cabeças das pessoas, mas de uma prática social que está firmemente enraizada em estruturas sociais materiais, concretas, orientando-se para elas”.

A análise crítica do discurso, desta forma, mapeia as relações entre o uso da linguagem e as relações de poder na sociedade porque concebe a linguagem como prática social e o contexto como elemento crucial (FAIRCLOUGH, 2016). Ela se preocupa, portanto, com as relações de poder no discurso e como essas relações moldam e transformam dialeticamente as práticas discursivas (RESENDE, 2012). Deste modo, como a questão acerca da mudança social apresenta-se prioritária para Fairclough, ele desenvolve uma abordagem investigatória com especial destaque para o papel da ideologia e dos discursos hegemônicos neste processo. Para o referido autor, é possível identificar a ideologia nas articulações entre as formações discursivas, as práticas discursivas e as ordens de discurso (FAIRCLOUGH, 2016).

Conforme Fairclough (2016, p. 65), a formação discursiva envolve “sistemas de regras que tornam possível a ocorrência de certos enunciados, e não de outros, em determinados tempos, lugares e localizações institucionais”. Quanto as práticas discursivas, elas contribuem tanto para reproduzir a sociedade, tais como, identidades sociais, relações sociais, sistemas de conhecimento e crença, como para transformá-la (BOJE; OSWICK; FORD, 2004). Já as ordens de discurso correspondem a totalidade das práticas discursivas dentro de um contexto ou sociedade e suas articulações apresentam-se fundamentais para qualquer formação discursiva (FAIRCLOUGH, 2016).

Para Fairclough (2016), o processo discursivo ancora-se em três dimensões e por meio deles se reproduz: os textos, as práticas discursivas e as práticas sociais. A primeira delas diz respeito à compreensão do discurso como texto, pressupondo que qualquer tipo de texto é potencialmente significativo. Os textos, nesse sentido, podem ser entendidos como todos aqueles produzidos nas mais diversas situações sociais, formais ou informais, tanto os escritos, como falados ou visuais (FAIRCLOUGH, 2016). A segunda dimensão refere-se à compreensão do discurso como contexto, ou seja, do discurso como prática discursiva. Esta dimensão envolve processos de produção, distribuição e consumo textual e a natureza destes processos varia entre diferentes tipos de discurso de acordo com fatores sociais (LEITCH; PALMER, 2010). Conforme Fairclough (2016), os textos são produzidos e distribuídos de formas particulares em contextos sociais específicos. Além disso, são consumidos tanto de forma coletiva quanto individual, de modo que para cada situação um determinado uso da linguagem será mais apropriado e desejado que outros.

Essa dimensão pressupõe a análise da interação discursiva usada para comunicar significados e crenças e a ideia de que um texto apenas não produz a realidade social e sim as relações entre diversos textos que constituem o fenômeno social (FAIRCLOUGH, 2016). É neste contexto que a interdiscursividade ganha destaque. A interdiscursividade, é entendida como as relações entre os diversos discursos, pois “não existe enunciado livre, neutro e independente; mas, sempre um enunciado fazendo parte de uma série ou de um conjunto,

desempenhando um papel no meio dos outros, apoiando-se neles e se distinguindo deles” (BRANDÃO, 2004, p. 36).

A terceira dimensão, por fim, diz respeito à compreensão do discurso como prática social e refere-se a considerações acerca do contexto social no qual os discursos são construídos. Tal dimensão abrange todas as atividades em curso na realidade social. Assim, numa perspectiva de análise, pode-se selecionar os contextos que se vai abordar, as instituições nele envolvidas e, relacionadas a elas, o conjunto de práticas envolvidas (MAGALHÃES; MARTINS; RESENDE, 2017). A prática social, portanto, é trazer à discussão o contexto social e suas implicações. Nesta dimensão são tratados os aspectos ideológicos e hegemônicos presentes nos discursos. O contexto está relacionado com os participantes e sua posição social, a instituição e seus mecanismos de controle e de reprodução, o momento histórico e sua dinâmica, a relação com a sociedade abrangente e os mecanismos de reprodução (FAIRCLOUGH, 2016). Ademais, um dos elementos que facilita a assimilação aprofundada da prática discursiva é o *locus* de enunciação, ou seja, a compreensão de onde e em que condições esse discurso emana (BRAGATO; CASTILHO, 2012)

Para Fairclough (2016) a ideologia possui existência material nas práticas das instituições e contribui para a constituição dos sujeitos, sendo o resultado de um trabalho de naturalização e desnaturalização de ideias. Em alguns casos ela também trabalha tentando disfarçar sua natureza ideológica, tornando-se opaca, naturalizada e automatizada, enfim, adquirindo um status de senso comum (FAIRCLOUGH, 2016). As ideologias são, portanto, ideias e crenças veiculadas no discurso, constituindo a base para as disputas hegemônicas. Chouliaraki e Fairclough (2010) também reforçam que um dos compromissos centrais da ACD é revelar as ideologias subjacentes aos discursos, denunciando seu papel como elemento de dominação. A hegemonia, por sua vez, refere-se aos constantes processos de lutas e de instabilidades, que constroem e desconstroem alianças e relações de dominação e de subordinação a partir de diversas vias, a exemplo da econômica, da política e da ideológica (FAIRCLOUGH, 2016). Nesse sentido, a análise da prática social deve levar em conta a proximidade das dimensões ideologia e hegemonia, que se complementam.

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

3. Procedimentos Metodológicos

Para o alcance do objetivo propostos por esta pesquisa, optou-se por um estudo de caso com abordagem qualitativa, dado que a natureza do objeto de estudo demanda uma análise de cunho interpretativo dos dados coletados. Metodologicamente optou-se por concentrar o estudo nos municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora. Além da acessibilidade, contribuiu para a escolha dos casos em análise o fato do poder executivo municipal da cidade de Belo Horizonte ter ocupado o primeiro lugar no ranking da 3ª Edição da Escala Brasil Transparente entre as capitais brasileiras e os municípios mineiros (EBT, 2017), segundo estudo publicado

pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), em 2017. O mesmo ocorreu no município de Juiz de Fora, que também ficou em primeira colocação no Ranking Nacional da Transparência realizado pela Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal (MPF, 2016), referentes a informações coletadas em 2016.

No que se refere às entidades da sociedade civil organizada, no município de Belo Horizonte a pesquisa abarcou o Movimento Nossa BH e o Observatório Social de Belo Horizonte (OSBH) e em Juiz de Fora o Comitê de Cidadania. Todas as três entidades abarcadas pelo estudo foram selecionadas porque exercem atividades de controle social no contexto estudado. Nesta pesquisa, portanto, discute-se o controle social realizado por movimentos sociais que monitoram o orçamento e as contas públicas, a partir das oportunidades concedidas pelo processo legislativo, como é o caso do Movimento Nossa BH e do Observatório de Belo Horizonte, ou que acompanham os gastos e as atividades legislativas, como ocorre no Comitê de Cidadania em Juiz de Fora. Tratam-se de pessoas com motivações diferentes, mas que procuram contribuir, cada uma da sua maneira, para a gestão do seu município, seja por meio de sugestões, seja pelo simples fato de existirem como organizações e mostrarem aos poderes públicos que estão de olho no que está sendo feito.

Em relação à coleta de dados, foram utilizados dados primários obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas. Em termos operacionais, foram realizadas vinte e três entrevistas entre o período de 04 de julho a 27 de setembro de 2018. Todas as entrevistas foram agendadas em dia e horário marcados, com antecedência, no local no qual o entrevistado achou mais conveniente. Apenas em dois casos não foi possível agendar presencialmente, de modo que as duas entrevistas foram realizadas pelo *Skype*. A figura 1 evidencia o processo de escolha dos entrevistados.

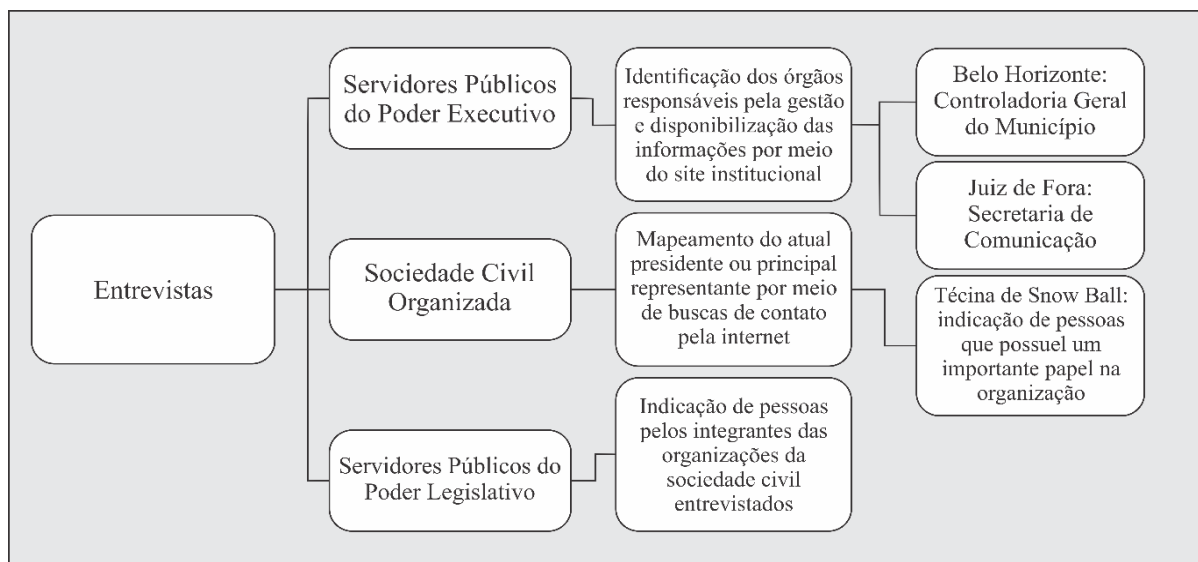


Figura 1. Caminhos percorridos para a escolha dos entrevistados

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como forma de definição do número de sujeitos entrevistados, utilizou-se o processo de amostragem por saturação, no qual se interrompe o processamento de novas observações e o recrutamento de novos participantes na medida em que elementos novos não são mais apreendidos a partir do campo de observação (FONTANELLA *et al.*, 2011). No Quadro 1 é possível observar a caracterização geral do perfil dos atores pesquisados. Ressalta-se que não foram expostas características específicas dos entrevistados, no intuito de resguardar o

anonimato deles. Assim, ao enunciar a participação de algum entrevistado, menciona-se o código ou a etiqueta dada àquele determinado ator.

Quadro 1. Codificação dos entrevistados

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

Fonte: Elaborado pelos autores.

A técnica de observação direta também foi utilizada complementarmente à realização de entrevistas, no local no qual foram realizadas as entrevistas. Na observação direta, segundo Maffezzolli e Boehs (2008, p. 103), o pesquisador procura ressaltar as “questões relevantes sobre quem, o que e como observar, e, ainda, que um ‘informante chave’ pode ajudar neste processo”. Em termos operacionais, utilizou-se do diário de campo para registrar as observações realizadas.

A análise dos dados seguiu as premissas da Análise Crítica do Discurso (ACD), com destaque para as contribuições de Norman Fairclough (FAIRCLOUGH, 2016). De acordo com Martins (2008), a análise do discurso pode demonstrar a realidade que não foi explicitada no que é lido apenas pela escrita, ou seja, no texto. O texto seria somente um relato da realidade construída propositalmente por determinado sujeito. A análise, a partir do aprofundamento da verificação do funcionamento dos textos e da observação de sua articulação com as formações ideológicas, deste modo, “permite desvendar, no contexto da sociedade, o confronto de forças, as relações de poder e os domínios do saber” (MARTINS, 2008, p. 58). Assim, a interação da linguagem com a exterioridade é importante para a análise do discurso. Falante, ouvinte e contexto histórico-social e ideológico da comunicação também estão incluídos nas condições da produção discursiva.

Em termos operacionais, apesar do estudo seguir os preceitos metodológicos da análise crítica do discurso de Norman Fairclough, a pesquisa foca, em especial, na dimensão do discurso como prática discursiva e como prática social. Deste modo, as premissas e categorias que embasaram a realização da pesquisa e a interpretação dos dados encontram-se delineadas no Quadro 2.

Quadro 2. Objetivo e procedimento de pesquisa para realização da ACD

Objetivo	Premissas	Categorias de Análise	Coleta dos dados
Analisar a percepção dos servidores públicos municipais e o dos integrantes da sociedade civil organizada sobre o acesso à informação e a corrupção na administração pública, buscando identificar as ordens do discurso e seus desdobramentos ideológicos	Discurso como Prática Discursiva (interdiscursividade)	Convergências	- Entrevistas - Diário de campo
		Divergências	
		Silenciamentos	
	Discurso como Prática Social	Ordens do discurso e seus desdobramentos ideológicos	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para facilitar a análise das falas dos entrevistados, as entrevistas realizadas foram transcritas, transformando-se em textos. As análises, interpretações e explicações foram realizadas com base nas materialidades linguísticas presentes nos textos transcritos e embasadas nas questões históricas, sociais e culturais que envolvem a temática tangenciada pela pesquisa.

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

4. Apresentação e Discussão dos Resultados

Em relação aos resultados encontrados, esta seção está dividida em duas subseções. A primeira apresenta brevemente considerações sobre o contexto do qual os entrevistados falam, bem como as convergências, divergências e silenciamentos presentes nos discursos dos

entrevistados. Por conseguinte, como resultado dessa análise preliminar, na segunda subseção discorre-se sobre as ordens do discurso identificadas e os seus desdobramentos ideológicos.

4.1. Contexto, Convergências, Divergências e Silenciamentos: Breves Considerações

Além da busca pela compreensão dos significados e sentidos do texto, a análise crítica do discurso tem como escopo relacionar dialeticamente linguagem e realidade social (FAIRCLOUGH, 2016; SILVA; GONÇALVES, 2017). Nesse sentido, torna-se igualmente relevante conhecer o contexto em que os discursos são produzidos, distribuídos e consumidos, para que se compreenda, com profundidade, como esses textos constroem significados. Para além dos relatos dos entrevistados, deve-se considerar a posição que eles ocupam quando trouxeram o seu posicionamento durante as entrevistas. Isso porque, pode ser cômodo construir críticas sobre determinados assuntos, quando se analisa a situação a partir de um local privilegiado, no qual não é conveniente reconhecer falhas, sendo mais apropriado atribuí-las a outras pessoas. Neste caso, conferir ao cidadão o fato do município possuir, na visão deles, um controle social incipiente, pode se tornar contraditório quando os cidadãos afirmam que o executivo municipal não oferece subsídios para que a sociedade possa estabelecer um diálogo mais claro com o município.

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

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

Feita essa caracterização sobre o “lugar” do qual os entrevistados falam, não se pode negar que o discurso de cada um deles carrega uma bagagem ideológica e política relacionada à posição que ocupam no governo e na sociedade. Apesar dos servidores públicos criticarem os cidadãos pela sua inércia em acompanhar a gestão pública e, por outro lado, a sociedade civil organizada criticar o governo pela sua falta de disposição em estabelecer um diálogo mais aberto, ambos, cada uma da sua maneira, reconhecem as suas falhas e a necessidade de melhorar. É nesse contexto que analisou-se as convergências, divergências e os silenciamentos presentes nos discursos, conforme delineado no Quadro 3.

Quadro 3. Convergências, divergências e silenciamentos presentes nos discursos analisados

CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E SILENCIAMENTOS	
Convergências	1ª. A concepção do que é uma política de acesso à informação ainda é algo em construção
	2ª. A linguagem das informações disponibilizadas pelos poderes públicos ainda é muito técnica e de difícil compreensão
	3ª. Necessidade das informações disponibilizadas irem além dos dados financeiros
	4ª. A LAI, os Portais da Transparência e os sites institucionais são tomados como principais mecanismos de acesso às informações públicos
	5ª. Pouco conhecimento da sociedade civil organizada quanto aos dados abertos aliado à falta de investimentos por parte dos poderes públicos municipais
	6ª. Predominância da atuação dos cidadãos de forma coletiva em detrimento da individual
	7ª. Importância atribuída pelos entrevistados à educação para cidadania
	8ª. Centralidade do legislativo no processo de acompanhamento do executivo pela sociedade civil organizada
Divergências	1ª. Ausência de medidas reais e concretas promovidas pelos poderes públicos para que haja uma aproximação maior entre governos e cidadãos
	2ª. Resultados que o controle social tem trazido para a gestão dos municípios pesquisados
	3ª. Ausência de casos práticos em que os mecanismos de acesso à informação ajudaram o controle social no combate à corrupção no município
Silenciamentos	1º. Ausência de medidas reais e concretas promovidas pelos poderes públicos para que haja uma aproximação maior entre governos e cidadãos
	2º. Resultados que o controle social tem trazido para a gestão dos municípios pesquisados.
	3º. Ausência de casos práticos em que os mecanismos de acesso à informação ajudaram o controle social no combate à corrupção no município

Fonte: Elaborado pelos autores conforme resultados da pesquisa.

Neste estudo, mais especificamente, foi possível verificar que o discurso dos servidores públicos e o dos integrantes da sociedade civil organizada sobre o acesso à informação possuem mais convergências que divergências, indicando que os caminhos para o estabelecimento de um diálogo não estão tão obscuros. Os silêncios verificados, entretanto, dizem muito sobre o que ainda precisa ser melhor discutido.

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

4.2. As ordens do discurso e seus desdobramentos ideológicos

A análise das convergências, divergências e silenciamentos permitiu a identificação de cinco ordens do discurso que problematizam possíveis desdobramentos ideológicos das relações entre governos municipais e a sociedade civil organizada, esboçadas na Figura 2.

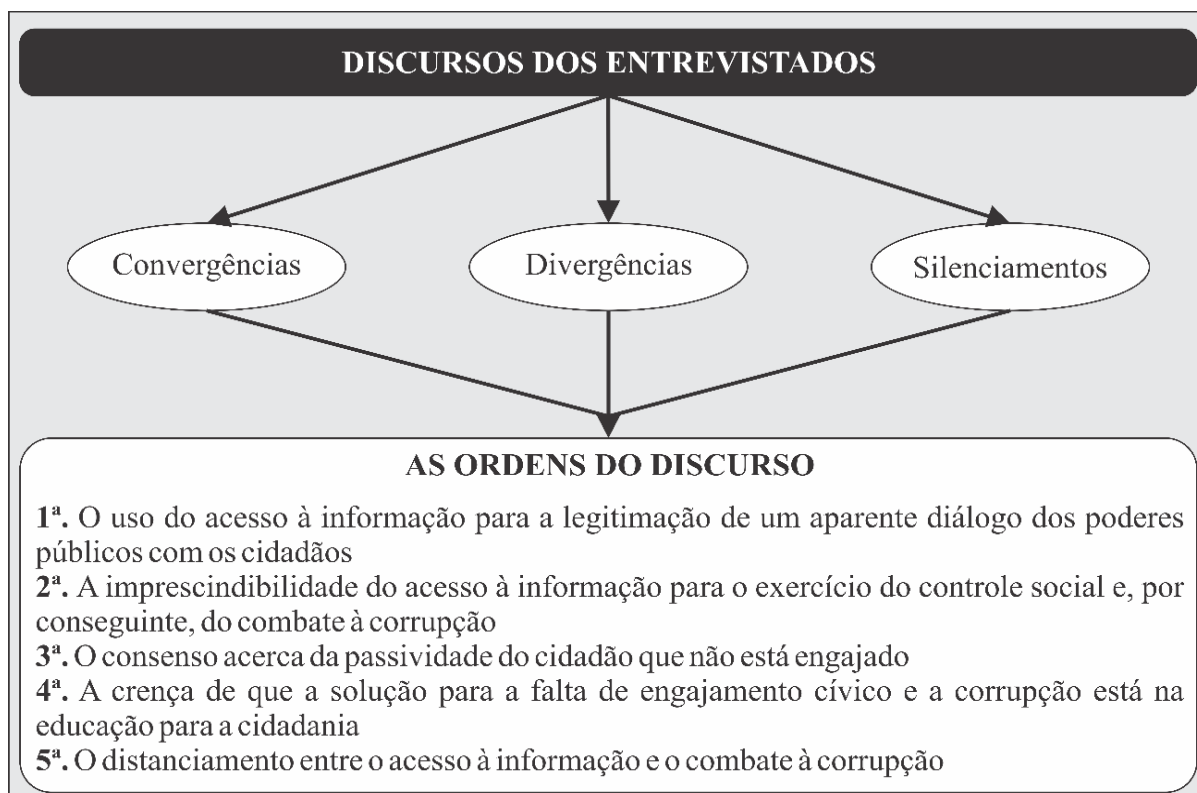


Figura 2. As cinco ordens dos discursos encontradas nas falas dos entrevistados

Fonte: Elaborados pelos autores conforme resultados da pesquisa.

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

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

Nesse sentido, a falta de uma visão mais ampla do processo de acesso à informação como empoderamento da sociedade civil, fato muitas vezes presentes nos depoimentos dos servidores públicos entrevistados, acaba refletindo na construção de portais como simples resposta às leis que exigem a transparência das finanças governamentais. Conforme Abdala e Torres (2016), quando a administração pública revela dados que precisam ser interpretados, sem que os cidadãos tenham conhecimento para tal, cria-se a imagem de uma cidadania

possível, passando para as pessoas a responsabilidade pelo controle social da atividade pública, sem que isso, no entanto, seja efetivado como prática social.

Contraopondo-se à esta lógica instrumentalista dos poderes públicos, **a segunda ordem do discurso** corresponde à **imprescindibilidade do acesso à informação para o exercício do controle social**. Neste caso, as falas dos entrevistados, especialmente daqueles que integram a sociedade civil organizada produzem e reproduzem o discurso de que sem acesso à informação não há que se falar em controle social. Segundo E1, do executivo de Belo Horizonte, “normalmente atos de corrupção são sorrateiros, dissimulados, despercebidos e ocultos, então a partir do momento que se amplia o acesso à informação amplia-se a possibilidade de detecção desses desvios”. O entrevistado E4 também pondera que “transparência, acesso à informação, prevenção da corrupção, integridade, proteção do usuário do serviço público, as ouvidorias, isso tudo é correlato, estão todos dentro de um contexto”.

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

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

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

Relacionada a essa questão do controle social, **a terceira ordem do discurso** diz respeito ao **consenso acerca da passividade do cidadão que não está engajado**. Os discursos dos entrevistados, deste modo, enfatizam que apesar do reconhecimento da imprescindibilidade do controle social para uma gestão pública democrática, transparente e *accountable*, que presta conta aos cidadãos e consequentemente tão livre quanto possível de casos de corrupção governamental, a realidade do pleno exercício do controle por parte dos cidadãos ainda está distante do ideal. Como desdobramento desse posicionamento os entrevistados construíram dois tipos de cidadãos: aquele “comum”, que atua de forma individual e apenas em prol dos seus interesses particulares; e o sujeito “coletivo”, que corresponde àquele cidadão engajado em algum movimento social, que possui uma atuação mais ativa em benefício de uma coletividade.

Quanto ao ponto, Teixeira (2006) afirma que o fato da sociedade civil se organizar em grupos com afinidades e interesses em comum, compartilhando as informações, torna-se mais fácil chegar à compreensão a partir das informações disponibilizadas. Na prática, pode-se considerar que um cidadão pouco consegue fazer se não estiver organizado, já que o próprio

direito ao acesso à informação muitas vezes é desconhecido e os caminhos para se chegar até aos dados pretendidos podem ser difíceis.

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

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

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

Além disso, possuem um campo de atuação relacionado às temáticas que julgam importantes, vinculadas aos interesses comuns dos seus integrantes. Pode-se dizer, portanto, que assim como o cidadão “comum” que muitas vezes prioriza o seu benefício, os movimentos sociais, apesar de atuarem de uma forma coletiva, também prezam por aquilo que consideram relevante, até mesmo porque, fica difícil conseguir abarcar todas as áreas da administração pública. Deste modo, ao lado do cidadão “comum”, também estão os “cidadãos coletivos”, não se trata de dois polos contrários, mas de pessoas que tentam buscar mais força ao se juntar a outras para que os seus interesses sejam priorizados pela gestão de seu município.

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

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

Ao propor uma mudança que deve começar do zero, ou seja, investir para que futuramente as pessoas tenham consciência do seu papel enquanto cidadão que exerce a sua cidadania para além do voto, esse discurso desconsidera o contexto atual e posterga a execução

de medidas que podem mudar o contexto atual. É como se estivesse “tapando o sol com peneira” ou “tentando ganhar tempo” para encontrar uma solução mais efetiva. Não que a educação para a cidadania não seja o caminho, a questão é que existem vários outros antes desse, que não jogam a oportunidade de mudança para as gerações futuras. Se o contexto atual não favorece o controle social, dificilmente será possível formar cidadãos com a perspectiva de engajamento cívico.

Quanto ao ponto, aliás, Bobbio (2000) afirma que uma das promessas não cumpridas da democracia foi exatamente o pressuposto de que a educação para a cidadania surgiria no próprio exercício da prática democrática. Entretanto, esta não se realizou plenamente por vários fatores, dentre os quais a existência de uma apatia política que atinge a metade dos que têm direito ao voto. Por conseguinte, o desinteresse pela política vem aumentando, com a substituição de interesses comuns pelos interesses particulares e com a renúncia ao uso do próprio direito da prática democrática.

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

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

5. Considerações Finais

Tendo em conta os casos analisados, em meio às convergências e divergências presentes nos discursos dos entrevistados, pode-se concluir que nos municípios estudados, quais sejam, Belo Horizonte e Juiz de Fora, os mecanismos de acesso à informação adotados pelos governos locais têm contribuído de forma mais incisiva para o exercício do controle social pela sociedade civil organizada, e este (o controle social) é que, ainda que de forma pequena e indireta, auxilia no combate à corrupção. As contribuições dessas ferramentas de acesso à informação, porém, ainda são muito limitadas, não atingindo o potencial que elas têm de fomentar o controle social.

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

transparência e o acesso à informação são colocados pelos poderes públicos como algo extremamente importante e essencial para a gestão pública. Considerando o sigilo no qual a administração pública brasileira estava envolta tempos atrás, não se pode negar que isso seja um avanço. Entretanto, as implicações do acesso à informação sobre os governos somente ocorrem quando os dados são apropriados pelos cidadãos ou por entidades da sociedade civil, e utilizados em prol do interesse público. A criação de mecanismos para demonstrar a sociedade que apenas atende ao princípio da transparência é ineficaz, pois não são implementadas formas de interação com a sociedade.

O acesso à informação, desta forma, deve ser visto como uma forma desejável de se promover a democracia, ao contrário de um fim administrativo em si, visto que sua função principal é ser um habilitador para boas práticas na gestão pública. Trata-se de meio que permite conhecer melhor o que se passa dentro das organizações públicas, de modo que a sua finalidade maior só pode ser atingida quando a informação for convertida em instrumento de ação. Entende-se, dessa forma, que apenas entregar a informação pública em um processo mecanicista não é o suficiente para que o cidadão possa usá-la de maneira satisfatória. É igualmente fundamental que ela seja suficientemente clara para que possa ser compreendida e, assim, transformada em conhecimento e ações.

Como reflexão final, verifica-se que houve a preocupação por parte dos municípios analisados em dar publicidade aos seus atos administrativos, mas sem o compromisso de contribuir para que as informações tenham utilidade. Desta forma, o discurso de abertura do governo ainda precisa ser aproveitado em um projeto político mais abrangente, que impulse ações coletivas em prol do interesse público. Em um ambiente de segredo, prosperam práticas patrimonialistas, de apropriação dos bens públicos por entes privados, com espaço para arbitrariedade e a sobreposição da vontade pessoal da burocracia sobre o interesse público. A opacidade informacional, nesse contexto, contribui para a produção e reprodução de um monopólio das informações, instrumentalizador de hegemonia, constituindo um território de exclusão. Assim, embora essa temática possa representar um desafio não só para o Brasil, tanto pesquisadores quanto gestores públicos têm a possibilidade de repensar o acesso à informação como o campo para o qual confluem práticas informacionais da sociedade civil e do Estado, que podem contribuir para a ampliação das possibilidades de controle democrático.

No que se refere aos desdobramentos, entre aprendizagens, desafios e limitações, este estudo oferece novas agendas de pesquisa. As implicações do acesso à informação, para além do contexto dos municípios, ainda carecem ser pesquisadas. Em termos de *locus*, tomando-se o setor público de maneira ampla, formado por distintas estruturas administrativas e tipos de organizações diversas, há um vasto campo a ser explorado, como o caso dos estados brasileiros. A obrigação de disponibilizar a informação já foi imposta pela lei, mas discutir o que diz respeito à apropriação dessa informação também necessita de estudos. Em termos teóricos, são bem-vindos trabalhos que empreguem a análise do discurso de uma maneira mais aprofundada, bem como análises políticas, sociais e econômicas, tanto do acesso à informação, quanto da corrupção.

Referências

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. O. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 3, p. 147-158, 2016.

ANGÉLICO, F.; TEIXEIRA, M. A. C. Acesso à informação e ação comunicativa: novo trunfo para a gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, 10(21), 7-27, 2012.

- ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. In: AVRITZER, L. (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e controles democráticos no Brasil. Brasília, DF: CEPAL. **Escritório no Brasil/IPEA**. 40p., 2011.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOJE, D. M., OSWICK, C., FORD G. D. Language and organization: the doing of discourse. **Academy of Management Review**, 29(4), 571-577, 2004.
- BRAGATO, F. F., CASTILHO, N. M. O Pensamento Descolonial em Enrique Dussel e a Crítica do Paradigma Eurocêntrico dos Direitos Humanos. **Revista Direitos Culturais**, 7(13), 1–13, 2012.
- BRANDÃO, H. H. N. **A análise do discurso**. In: BRANDÃO, H. H. N. Introdução à análise do discurso. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2002. 15-42 p.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05/05/2000.
- BRASIL. Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28/05/2005.
- BRASIL. Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07.06.2010.
- BUENO, R. L. P.; BRELÀZ, G.; SALINAS, N. S. C. Administração Pública Brasileira no Século 21: Seis Grandes Desafios. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. Ed. Especial, p. 7-28, 2016.
- CALDAS COULTHARD, C. R. Da análise do discurso à análise crítica do discurso: introduzindo conceitos. In: CALDAS COULTHARD, C. R.; SCLiar CABRAL, L. **Desvendando discursos: conceitos básicos**. Florianópolis: UFSC, 2008. p. 373.
- CHOULIARAKI, L.; FAIRCLOUGH, N. Critical Discourse Analysis in Organizational Studies: Towards an Integrationist Methodology. **Journal of Management Studies**, 47(8), September 2010. p. 1213-1218.
- EBT. Escala Brasil Transparente. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Ranking de Cumprimento da Lei de Acesso à Informação. 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em 10 abril 2018.
- FAIRCLOUGH, N. **Discurso e Mudança Social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2016, 338p.
- FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. L. M. Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, p. 349 a 387, 2011.
- FONTANELLA, B. J. B. *et al.* Amostragem em pesquisas qualitativas: proposta de procedimentos para constatar saturação teórica. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 388-394, 2011.
- FOUCAULT, M. **A Ordem do Discurso**. São Paulo: Loyola, 15ª Ed. 2007.

GUIMARÃES, J. Culturas brasileiras da participação democrática. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte/São Paulo: UFMG/Cortez, 2010. 13-26 p.

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

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

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

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

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

MARTINS, G. A. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho, 2005.

MEIJER, A.; THAENS, M. Alinhamento 2.0: Uso estratégico de novas tecnologias da internet no governo. **Government Information Quarterly**, 27, 113–121, 2010.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations, 2014.

MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Ranking Nacional da Transparência. 2016. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/o-projeto-new>>. Acesso em 10 abril 2018.

ORLANDI, E P. **As formas do silêncio: no movimento dos sentidos**. Campinas: UNICAMP, 1995.

PECI, A.; VIEIRA, M. A construção do 'real' e práticas discursivas. **Anais do XXVIII ENANPAD**. Curitiba, 2004.

PHILLIPS, N.; LAURENCE, T.B.; HARDY, C. Discourse and Institutions. **Academy of Management Review**. 29 (4), 2004. p.635-652.

RESENDE, V. M. Análise de discurso crítica como interdisciplinar para a crítica social: uma introdução. In: Melo. Iran Ferreira de, (Org.) **Introdução aos estudos críticos do discurso: Teoria e Prática** / Iran Ferreira de Melo (Org.) Campinas, SP: Pontes Editores, 2012.

SILVA, E. R.; GONÇALVES, C. A. Possibilidades de Incorporação da Análise Crítica do Discurso de Norman Fairclough no Estudo das Organizações. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 1, p. 1-20, 2017.

TEIXEIRA, V. A.O controle da corrupção: Desafios e Oportunidades para o TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília**, v.35, n. 105, p.333-356, 2006.

VENTURA, T. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 705-720, 2016.

VIEIRA, J. A.; MACEDO, D. S. Conceitos-chave em análise de discurso crítica. In: Batista Jr., José Ribamar Lopes, 1980. **Análise de discurso crítica para linguistas e não linguistas** / José Ribamar Lopes Batista Jr., Denise Tamaê Borges Sato, Iran Ferreira de Melo, organização - 1. ed. - São Paulo: Parábola 2018, 49-77.