

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
UENF

EDYVAR DE MATTOS GUIMARÃES

A DIFUSÃO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL:
A ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO NO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ
MARÇO - 2019

EDYVAR DE MATTOS GUIMARÃES

**A DIFUSÃO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL: A
ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO NO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito para a obtenção do Título de Doutor em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo

Campos dos Goytacazes
2019

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pelo autor.

G963 Guimarães, Edyvar de Mattos.

A Difusão da Política de Transparência Pública no Brasil: a atuação da Controladoria Geral da União no Estado do Espírito Santo / Edyvar de Mattos Guimarães. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2019.

169 f.

Bibliografia: 156 - 162.

Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2019.

Orientador: Nilo Lima de Azevedo.

1. Sociologia Política. 2. Difusão de Política Pública. 3. Accountability. 4. Transparência Pública. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 320

EDYVAR DE MATTOS GUIMARÃES

**A Difusão da Política de Transparência Pública no Brasil: a atuação da
Controladoria Geral da União no estado do Espírito Santo**


Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Sociologia Política do Centro de Ciências do
Homem da Universidade Estadual do Norte
Fluminense Darcy Ribeiro como requisito para
obtenção do Título de Doutor em Sociologia Política.

Aprovada em 15 de março de 2019.

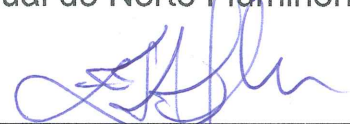
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo - orientador
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)



Profa. Dra. Denise Cunha Tavares Terra
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)



Prof. Dr. Edson Terra Azevedo Filho
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)



Prof. Dr. Carlos Henrique Medeiros de Souza
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)



Prof. Dr. Rodrigo Anido Lira
Universidade Candido Mendes (UCAM-Campos)

Campos dos Goytacazes, RJ
2019

*Minha dissertação de mestrado dediquei
ao passado: aos meus pais, in memoriam.
Esta Tese, dedico ao futuro:*

Aos meus netos, Benjamin, Joaquim e
Maria Clara.

“How many roads must a man walk down
Before you can call him a man?”

Blowin' in the Wind
Bob Dylan

AGRADECIMENTOS

Agradecer é difícil, sempre complicado: podemos esquecer alguém ou mesmo não reconhecer aqueles que nos garantiram a construção, a partir até mesmo de sua ação indireta, do ambiente necessário ao desenvolvimento intelectual para a realização de um trabalho desse tipo. Felizmente, aprendemos cedo a reconhecer em outros a importância de sua participação em nossas ações.

Começo, então, agradecendo ao meu caro orientador, Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo, professor e pesquisador dedicado, paciente orientador, que nos ajudou a desconstruir muitas de nossas ideias possibilitando que, com sua inteligência, seu conhecimento específico da área, surgisse um quadro mais claro e mais fundamentado e abrangente ao longo de todo o período em que fizemos uma excelente parceria e uma bela amizade. Agradeço, em especial, ao apoio dado para nossa ida à Universidade de Coimbra.

Meu agradecimento aos integrantes da banca de qualificação, Prof. Dr. Edson Terra Azevedo Filho e Prof. Dr. Rodrigo Anido Lira que foram fundamentais na adequação do trabalho para que a pesquisa final pudesse proporcionar um resultado coerente com o que fora proposto. Um especial agradecimento à Profa. Dra. Denise Cunha Tavares Terra, que integrou as bancas de avaliação do projeto de pesquisa e de qualificação e que, desde aquela primeira banca, nos deu específicas contribuições ao trabalho, tornando-se expressiva colaboradora.

Aos meus queridos colegas do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UENF, pela caminhada generosa e gratificante que fizemos juntos durante esses três anos, especialmente lembrando suas atuações nos debates ao longo dos encontros – que os mais descuidados poderiam chamar de aula – onde tínhamos a chance de refletir, com o brilhantismo de nossos colegas e professores, os mais relevantes tópicos da Sociologia Política.

Um agradecimento especial aos meus colegas do Estágio Doutoral na Universidade de Coimbra – queridos colegas – que deixaram grande saudade e, de uma forma ou de outra, me auxiliaram, me orientaram, me incentivaram, ou apenas, quando o cansaço toma conta, a impaciência se manifesta, o ardor decai, e o aborrecimento se torna presente, souberam me animar e impulsionar em um novo ânimo para que se concluísse o que estava iniciado. Uma especial lembrança à minha

cara colega Profa. Dra. Tânia Krueger, parceira de turismo na Espanha e Portugal e, também, parceira em texto recentemente aceito para publicação.

Um especial agradecimento à Coordenadora do programa Profa. Dra. Wânia Mesquita, que sempre nos atendeu, a todos, com precisão, simpatia, dedicação. Particularmente apoiando minha ida ao exterior para o estágio doutoral.

Um agradecimento todo especial aos professores do Programa. A todos, meus agradecimentos pelas horas de prazer em tê-los como professores-debatedores experientes, equilibrados, pacientes, em nossas inesquecíveis aulas-lazer.

Aos amigos auditores da CGU, José Euclides, Álvaro Roberto, Olavo Venturim, Glauco Ferreira, Dielson Cláudio, Luciano Abreu, Tereza Bastos, cujo apoio e auxílio foi de suma importância para a realização deste trabalho. Aos que participaram com suas entrevistas esclarecedoras e pelo apoio incondicional à nossa pesquisa, sugerindo, apontando soluções e caminhos.

Aos funcionários da UENF que me socorreram nos meandros da Universidade, e que são fundamentais no apoio às decisões e soluções de nossas necessidades junto às questões administrativo-burocráticas, em especial à Thaisa, que sempre nos socorreu atenciosamente.

À minha querida esposa Rosane, companheira maravilhosa que a tudo incentiva, estimula, reconhece e ajuda. Aos meus filhos maravilhosos, Mariana, Luciana e Luís Felipe, que são uma espécie de diploma que dei a mim mesmo me graduando como pai e minha máxima motivação para que eu “permaneça na estrada”. Agradeço aos meus queridos genros Daniel e Raphael, que tiveram paciência e me concederam palavras de incentivo durante a elaboração deste trabalho. Agradeço aos meus netos, por existirem e me chamarem de vovô.

Grato, a todos.

RESUMO

Este é um estudo sobre difusão de políticas públicas a partir de uma agenda internacional de instituições supranacionais, internalizadas pelo Brasil principalmente pela Lei de Acesso à Informação e difundidas entre os entes subnacionais. Foi utilizada a metodologia do process tracing, que recupera pontos históricos e relevantes para a compreensão de todo o processo, além de usarmos da análise documental na forma de técnica comparativa de legislações e documentos institucionais (Lei Modelo, Atas, Programas, Manuais, Textos para Debates). Foram entrevistados agentes relevantes para a conclusão do processo de efetivação das leis de acesso à informação nos entes subnacionais brasileiros, estados e municípios. Utilizou-se o conceito de comunidade epistêmica, o que nos permite a análise, no campo nacional, do papel da Controladoria Geral da União (CGU) na internalização e criação do discurso para o estabelecimento de novos espaços políticos e novas possibilidades de inserção. No estado do Espírito Santo, o processo de internalização é efetivo e realizado em prazo relativamente curto com a construção de relações entre a Controladoria Geral da União e atores locais.

Palavras-chave: Democracia. Difusão de Políticas Públicas. Accountability. Transparência Pública. Acesso à Informação Pública.

ABSTRACT

This is a study about international diffusion of public policies. Especially, it is a study of the passive transparency represented by the internalization among subnational entities, regarding the regulations that culminate in the Information Access Law, from an international agenda of supranational institutions. The methodology used was the process tracing, recovering historical and relevant points that occurred during the process. Documental analysis was also used as a comparative technique of legislations and institutional documents (Model Law, Minutes, Programs, Handbooks and Texts for Debate). We interviewed agents who were relevant to the conclusion of the implementation process of information access law in Brazilian subnational entities, states and cities. We used the concept of epistemic community, which allowed the analysis on national level, the role of Controladoria Geral da União in the process of internalization, the creation of the discourse and the establishment of new political spaces and created new possibilities for inclusion. In the Espírito Santo state the process of internalization was effective process, performed in a relatively short period of time.

Keywords: Democracy. Public Policies Difusion. Accountability. Public Transparency. Public Information Access.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Folder do evento – página da programação.....	88
Figura 2 – Cartilha Olho Vivo	97
Figura 3 – Municípios que realizaram o programa (em verde)	125
Figura 4 – Apresentação Olho Vivo.....	127
Figura 5 – Slide da apresentação: Controle Social.	128
Figura 6 – Slide da apresentação: Características do Controle Social.....	129
Figura 7 – Slide da apresentação: Conselheiros.	129
Figura 8 – Apresentação BR Transparente Fonte: CGU (2009).....	134
Figura 9 – Apresentação BR Transparente	135
Figura 10 – Símbolo: Acesso à Informação.....	141
Figura 11 – A situação dos estados no site da CGU. Fonte: CGU (2013, p. 45). 1º Relatório sobre a Implementação da Lei nº 12.527/2011.....	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fatores determinantes.....	35
Quadro 2 – Primeiros países a terem Lei de Acesso	52
Quadro 3 – Relação entre documentos relevantes, suas datas de criação e publicidade	53
Quadro 4 – Apresenta as similaridades entre os normativos	73
Quadro 5 – O ciclo de políticas públicas	81
Quadro 6 – Os temas abordados nas apresentações	90
Quadro 7 – Leis no combate e na prevenção da corrupção.....	93
Quadro 8 – Quadro comparativo entre o projeto de lei, objeto de mensagem do executivo à Câmara, e a lei nº 12.527, de 2011, a LAI, Lei de Acesso à Informação	102
Quadro 9 – Apresentações.....	106
Quadro 10 – Avaliação das Leis de Acesso.....	108
Quadro 11 – Temas de Redação e Desenho – CGU (a construção do discurso).....	113
Quadro 12 – O programa atingiu os seguintes municípios capixabas.....	136
Quadro 13 – Vitória/ES.....	147
Quadro 14 – Vila Valério/ES.....	148
Quadro 15 – Conclusão.....	153

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Lista dos municípios que participaram ou não	125
Tabela 2 – Dados de Capacitação – CGU	131
Tabela 3 – Dados de Educação a Distância.....	131
Tabela 4 – Dados de Capacitação presencial a partir de sorteios públicos	132
Tabela 5 – Dados de Capacitação presencial a partir de sorteios públicos	133
Tabela 6 – Avaliação da CGU: Escala Brasil Transparente, EBT. Municípios Capixabas.	140
Tabela 7– A situação nos municípios capixabas, comparativamente, entre a segunda e a terceira avaliação	142

LISTA DE NOTÍCIAS

Notícia 1 – Ranking da Transparência – Nota de esclarecimento.....	144
Notícia 2 – Site RTA - Rede de transparencia y acceso a la información	149
Notícia 3 – Realização do programa Olho Vivo, em Venda Nova do Imigrante, cidade da serra capixaba	150



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 – DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – O CASO DA TRANSPARÊNCIA	20
1.1 A difusão e/ou a transferência de políticas públicas	20
1.2 Comunidades epistêmicas	22
1.3 Os mecanismos pelos quais os Estados adotam uma política pública ...	31
1.4 A abordagem metodológica do tema difusão	35
CAPÍTULO 2 – A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA: A CONSTRUÇÃO DOS MODELOS DE TRANSPARÊNCIA	39
2.1 Transparência e Acesso à Informação	39
2.1.1 Accountability, democracia e representação no Estado democrático moderno	40
2.1.2 A Accountability e o Controle Social	45
2.2 Os Modelos de Políticas de Transparência. Os documentos da ONU, o modelo OEA e o padrão mexicano	47
2.2.1 A Declaração do Milênio e os acordos de combate à corrupção	48
2.2.2 O modelo Latino Americano (Brasil e México)	55
2.2.3 Um relato do histórico recente da Transparência no México	56
2.2.4 O padrão mexicano adotado pela “Ley General” de 2015	58
2.2.5 O Modelo proposto pela Organização dos Estados Americanos. A Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública	61
2.2.6 O caso brasileiro: A LAI - Lei de Acesso à Informação, lei 12.527, de 18 de novembro de 2011	65
2.2.7 As similaridades, convergências e diferenças: o modelo internalizado	71
CAPÍTULO 3 – O MODELO BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL. A FORMULAÇÃO DA LEI ORDINÁRIA Nº 12.527/2011	75
3.1 Transparência pública: o contexto político-histórico para a criação da Controladoria Geral da União	75
3.2 Breve histórico da CGU, agência da internalização	76
3.3 A Agenda do governo e a Transparência: as fases da decisão e a inserção na agenda e a motivação para a definição da escolha	80
3.4 Refazendo o processo, reconstruindo o caminho: process tracing	83
3.5 O processo de difusão: a Lei de Acesso e a participação da CGU	99
3.6 O início do processo de internalização nos entes subnacionais	111
CAPÍTULO 4 – O ESTADO ATUAL: A SITUAÇÃO DA DIFUSÃO NOS ENTES SUBNACIONAIS. O CASO DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS	116

4.1 A etapa final: o trabalho de internalização nos entes subnacionais	116
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
REFERÊNCIAS	156
APÊNDICES	163
ANEXOS	168



INTRODUÇÃO

Este é um estudo sobre a difusão da política de transparência pública no Brasil, a influência das instituições supranacionais em sua formulação e a internalização, no país, de regramentos e normas propostas segundo o arcabouço conceitual exógeno, a partir da atuação da Controladoria Geral da União (CGU), tendo como estudo de caso o estado do Espírito Santo.

O interesse pelo tema surgiu através da minha atuação na CGU, na qual, por mais de oito anos, coordenei as atividades relacionadas ao que foi denominado de “prevenção da corrupção”, orientadas pelo Governo Federal, visando à internalização nas unidades subnacionais do projeto nacional de transparência pública. O programa foi muito bem-sucedido em termos de eficácia, como demonstram os dados observados sobre a implementação da legislação municipal, com maior ou menor identidade com o projeto nacional, mas, sem dúvida, internalizando o que foi proposto.

Neste meu ofício, de coordenação das atividades de “prevenção da corrupção”, foram realizadas muitas viagens, palestras, seminários e outras atividades que me levaram a todos os municípios do estado do Espírito Santo. Por fim, iniciamos um trabalho denominado “Brasil Transparente”, que culminou na adoção da lei de acesso à informação, na maioria dos municípios do estado.

As questões sobre o processo de difusão surgiram em um treinamento do Brasil Transparente, em 2016, que acontecia na cidade de Guarapari. No fim de tarde, fui questionado por um dos participantes a respeito das condições para um governo transparente. Apesar do tema importante, que se destacava pelo uso de palavras tais como cidadania, controle social, fiscalização dos recursos públicos pelo cidadão, transparência e acesso à informação, notei que não tinha conhecimento do processo do qual fazia parte. Me dei conta, na resposta dada ao participante, que eu me referira à necessidade de uma gestão democrática, na qual se inseria a accountability e a transparência como parte integrante dessa gestão que se faz accountable. Tratava da compatibilidade entre transparência e gestão democrática.

A partir deste momento, me interroguei porque fazíamos aquele tipo de trabalho, qual o papel da CGU nesse processo, como se deu esse processo de consolidação da agenda da transparência, onde se iniciava, sob a influência de quê ou a quem interessava ao fim e ao cabo, essa política.

Em resumo, na presente tese, buscamos conhecer a difusão da política de transparência no Brasil, os meios e os grupos que se envolveram nessa construção e

a forma como foi feita. Queremos entender o porquê da construção de certas verdades e como elas foram apresentadas a atores-chave na internalização de princípios e conceitos da política que irão moldar a ideia de transparência, tal como a conhecemos hoje.

Para atingir à finalidade proposta, metodologicamente a pesquisa realiza, em um primeiro momento, um levantamento documental tanto das legislações sobre a política de transparência como também dos documentos institucionais dos países analisados – Brasil e México – e de organismos internacionais que atuam nessa área, muitas vezes com grande influência nas políticas internas dos Estados nacionais. É o caso, por exemplo, das publicações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), ou da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Direitos Americanos (OEA), que possuem uma intensa atividade em relação aos marcos jurídicos interamericanos de direito à informação e transparência, inclusive com a aprovação da Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública, na sessão plenária de 8 de junho de 2010.

Também, como metodologia, usamos da técnica de análise comparativa dessas legislações e documentos institucionais (Lei Modelo, Atas, Programas, Manuais, Textos para Debates), o que possibilita observar como se deu a difusão da política de acesso à informação. Para a compreensão do processo de internalização, utilizou-se da metodologia de process tracing, que busca rever historicamente o processo de internalização dessa política, assinalando seus momentos mais característicos e marcantes para, dessa forma, identificar como se deu a efetivação da transparência no Brasil.

Realizamos entrevistas semiestruturadas com técnicos da Controladoria Geral da União, para obter maiores informações em relação à transparência pública, sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI, nº. 12.527/2011), sobre a cultura do sigilo e outras variáveis fundamentais para o aprofundamento do processo de difusão dessa política. As identidades foram preservadas, sendo citadas, exclusivamente, quando necessário para maior esclarecimento, seu cargo/função dentro da CGU.

O trabalho de campo foi desenvolvido em três períodos distintos: inicialmente buscamos dois auditores em Brasília – em fevereiro de 2017 – e, em seguida, nos meses de setembro a dezembro de 2018 e janeiro de 2019, entrevistamos mais três auditores, além de um novo encontro com um dos auditores já entrevistado em 2017.

Foram, no total, cinco auditores da CGU, participantes do processo de implementação da política de transparência. As entrevistas – três delas – foram gravadas e as duas outras apenas anotadas as respostas durante a conversa. Ainda, em março de 2018, em Coimbra, Portugal, entrevistamos a participante do grupo que criou o ITM – Índice de Transparência Municipal português, que nos trouxe alguns indicativos importantes para a análise do caso brasileiro. Esta também está gravada. As entrevistas, mantido o anonimato, estão listadas no Apêndice A.

O trabalho foi dividido em quatro capítulos. No primeiro, apresentamos conceitos, definições e a nossa fundamentação teórica em relação à difusão de políticas públicas. Uma vez que o estudo se debruça na atuação da CGU, ganha relevo a conceituação das “comunidades epistêmicas”, que nesta pesquisa está referenciada por Peter Haas (1992), que identifica como a aquisição e posse de um conhecimento específico por determinado grupo pode influenciar na formulação de políticas.

No segundo capítulo, é introduzido o conceito de transparência em suas duas vertentes, ativa e passiva, também busca-se demonstrar a importância da transparência para a accountability e para a qualidade da democracia. A importância da transparência abrange igualmente a regulação das informações produzidas por via estatal e reutilizadas pela iniciativa privada. Nesse último contexto é examinado o caso da legislação portuguesa, uma vez que há uma ausência da mesma no Brasil. Ainda no segundo capítulo são analisados (incluindo estudos comparados) os documentos das políticas de transparência internacionais, principalmente no seu aspecto legal, que foram fundamentais para a implantação do modelo de transparência brasileiro, em específico a legislação mexicana e a Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública, da CIDH/OEA.

A escolha do México, para o estudo comparado, reside no fato deste país ter construído uma legislação anterior ao modelo proposto pela OEA e que, em seguida, virá a sofrer alterações para adaptar-se ao modelo.

O terceiro capítulo analisa as características da Lei de Acesso à Informação, identificando-a com o modelo proposto pela OEA; apresenta a CGU e sua participação na elaboração do texto legal, destacando a agência como a principal responsável pela internalização da política de transparência no Brasil.

No capítulo final é estudado o processo de internalização da política nacional de transparência nos municípios capixabas, com os programas e ações utilizados pela

CGU, quais foram os atores locais privilegiados para a interlocução e, por fim, a importância da Escala Brasil Transparente como incentivo seletivo para a implementação da política em nível local.

CAPÍTULO 1 – DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – O CASO DA TRANSPARÊNCIA

Neste primeiro capítulo, apresentamos o processo de difusão de políticas públicas (exógena e endógena) como um de nossos elementos de estudo neste processo de internalização, nos estados e nos municípios. Definimos transparência passiva por seu direito de acesso à informação concretizado na LAI. Ainda destacamos o papel das comunidades epistêmicas, que criam e disseminam uma espécie de consenso sobre determinados temas e sua aplicabilidade no processo de difusão de uma política pública.

1.1 A difusão e/ou a transferência de políticas públicas

Observaremos em nosso trabalho uma sutil diferença entre os sistemas: transferência, significando a absorção de uma determinada política pública, em sua inteireza, de forma técnica, sem grandes decisões em seus processos de admissão e interiorização por um determinado ente (algo como aconteceu com a política de transparência nos casos dos municípios que assimilaram, com pouquíssimas distinções, uma política apontada pela CGU); quanto à difusão, apontaremos para uma adoção de políticas públicas onde as discussões, os debates, as escolhas, as comunidades epistêmicas com valores e crenças, de forma mais sutil, propiciarão o ambiente para a adoção de uma determinada política.

Há divergências entre os autores e dificuldades em assentar um consenso sobre a definição, daí adotarmos uma forma sensível de diferenciação, mas que não nos obriga a parametrizar nosso trabalho com uma definição rígida e limitadora¹. O estudo da difusão pode nos ensinar como os países, frente a problemas similares, adotam uma mesma política pública.

É necessário identificar os mecanismos de difusão, distinguindo motivações e meios na operacionalização. É preciso identificar os atores e suas regras (em se tratando de difusão de âmbito doméstico, de âmbito regional ou internacional).

¹ Sobre a dificuldade de consensualizar sobre o tema, citamos: “difusão de inovações é um processo por meio do qual uma inovação é comunicada por meio de certos canais no tempo entre membros de um sistema social”.

“Em outro levantamento, Graham, Shipan, e Volden (2006) apontam a existência de 104 termos empregados pelos estudiosos para descrever os processos de difusão” (ROGERS, 1995 apud COELHO, 2016, p. 37).

Como exemplo, citamos o estudo sobre os Programas de Transferência de Renda na América Latina, em que, a partir dos casos brasileiro e mexicano, é determinada uma modalidade de análise da questão, posto que o assunto ainda requer definições de abordagem. Especificamente, no estudo de Gonnet (2016) está clara a necessidade de explicar quais as variáveis nacionais e/ou internacionais no processo, com o objetivo de esclarecer a escolha de como se dará a disseminação do programa. Medindo variáveis num modelo estatístico – pobreza, desigualdade e renda – identificou-se que os países com mais alto índice de desigualdade e maior renda tinham mais possibilidade de adotar um programa desse tipo. A explicação da motivação, o porquê adotam e como explicar o modelo que adotam, é determinante, posto que cada um pode combater a questão de modos diferentes.

Outra variável que precisa ser considerada é a posição ideológica de seus governantes: “[...] foram adotados majoritariamente por governos de uma determinada orientação política. A esse respeito, esta variável também foi testada no modelo estatístico, porém os resultados não foram significativos” (GONNET, 2016, p. 67).

Na identificação das motivações, consideraremos a possibilidade de instituições supranacionais que financiam e possibilitam a adoção das soluções indicadas, apontadas, objetivamente selecionadas e discutidas, por comunidades epistêmicas.

As comunidades são capazes de determinar um consenso de forma a possibilitar um entendimento médio sobre o tema, mas a forma e a decisão da adoção sofrem influências de outros fatores.

Os atores no processo precisam ser determinados. Os ativadores do processo aparecem na definição de Haas (1992): são experts profissionais que identificam os elementos fundamentais para a eficiência, eficácia e efetividade da difusão da política pública.

Essa valoração do programa, ou seja, considerá-lo como solução para um problema, é construída com a acumulação de conhecimento e ações de uma comunidade epistêmica, cuja formação está ligada a experts em organismos internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, BIRD, e em outro plano, a CEPAL, a OEA e a FAO) (GONNET, 2016, p. 69).²

² “Esta valoración sobre los programas fue construida a través de la acumulación de conocimiento y acciones de una comunidad epistémica, cuya formación se vinculó de manera importante a la presencia de estos expertos en algunos organismos internacionales muy activos en América Latina, especialmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y en un segundo plano, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés)”.

1.2 Comunidades epistêmicas

No presente trabalho, utilizaremos o conceito de comunidade epistêmica produzido por Hass:

The term 'epistemic communities' has been defined or used in a variety of ways, most frequently to refer to scientific communities. In this volume, we stress that epistemic communities need not be made up of natural scientists or of professionals applying the same methodology that natural scientists do. [...] By our definition, what bonds members of an epistemic community is their shared belief or faith in the verity and the applicability of particular forms of knowledge or specific truths. [...] is 'an entire constellation of beliefs, values, techniques, and so on shared by members of a given community' and which governs 'not a subject matter but a group of practitioners' (HAAS, 1992, p. 04).³

As comunidades epistêmicas, detentoras de um conhecimento específico, são capazes de influir e até determinar escolhas científico-políticas em temas relevantes de políticas públicas. A transparência pública, como estabelecida e determinada por modelos e/ou sugestões/obrigações aos países, é fruto, como muitas outras, da globalização. As enormes distâncias entre países e nações encurtam-se espetacularmente nos sinais eletrônicos das redes e os mercados nacionais se tornam um único, mundial. As aplicações financeiras movimentam-se ao redor do globo na velocidade eletrônica dos sinais. A globalização é real. Diz Ianni, quase poeticamente – “[...] a Terra se tornou mundo” – sobre o acontecimento:

[...] o globo não é mais exclusivamente um conglomerado de nações, sociedades nacionais, estados-nações, em suas relações de interdependência, dependência, colonialismo, imperialismo, bilateralismo, multilateralismo. Ao mesmo tempo, o centro do mundo não é mais voltado só ao indivíduo, tomado singular e coletivamente como povo, classe, grupo, minoria, maioria, opinião pública [...]. Foram subsumidos, real ou formalmente, pela sociedade global, pelas configurações e movimentos de globalização. A Terra mundializou-se, de tal maneira que o globo deixou de ser uma figura astronômica para adquirir mais plenamente sua significação histórica (IANNI, 1988, p. 13-14).

Traduz-se que toda a economia nacional se torna província de uma economia global, é “fábrica global”. O mercado, as forças produtivas, a nova divisão internacional do trabalho, a reprodução ampliada do capital, desenvolvem-se em escala mundial. Numa globalização progressiva e, contraditoriamente, que subsuma real ou

³ O termo "comunidades epistêmicas" foi definido ou usado de várias maneiras, a maioria frequentemente para se referir a comunidades científicas. Neste volume, enfatizamos que as comunidades epistêmicas não precisam ser constituídas por cientistas naturais ou por profissionais que apliquem a mesma metodologia que cientistas naturais fazem. [...] Por nossa definição, o que liga membros de uma comunidade epistêmica é sua crença compartilhada ou fé na verdade e a aplicabilidade de formas particulares de conhecimento ou verdades específicas. [...] é "um todo, uma constelação de crenças, valores, técnicas e assim por diante compartilhada por membros de uma determinada comunidade " e que governa "não um assunto, mas um grupo de praticantes".

formalmente outras e diversas formas de organização das forças produtivas. A fábrica global é tanto metáfora quanto realidade.

Neste processo globalizado, as comunidades epistêmicas são determinantes na formulação dos arranjos conceituais, de valores e de ideias. A disseminação de ideias, a construção de paradigmas, de fortalecimento de estruturas ou mesmo de sua criação, remetem ao pensamento de Jessé de Souza.⁴

Essas comunidades são compostas de especialistas, conhecedores de uma determinada área, estabelecendo suas normas, princípios, tornando essa área um conhecimento que pode alavancar discussões, debates e processos decisórios, demonstrando suas possibilidades de aceitação por todos. São capazes de gerar, prover conhecimentos em áreas determinadas, de forma a suprir necessidades de consolidação e, mais relevante, de convalidação da escolha efetuada pelo decisor. A área de meio ambiente é exemplo profícuo de comunidades epistêmicas que detêm o conhecimento e determinam novas regras que continuam a formar e reproduzir.

Esse é o efeito fundamental dos que se reúnem em cada área e que pensam sobre ela. Não se trata de juízo de valor sobre as comunidades epistêmicas, mas reconhecer sua existência e importância no processo político de escolhas. Há a necessidade dessas comunidades pensarem especificamente sobre áreas de conhecimento novas e determinantes no processo decisório de implantação de uma política pública.

Adler e Haas (1992) nos apresentam as comunidades epistêmicas como um “veículo para o desenvolvimento de premissas teóricas sobre a criação de interpretação e escolha coletiva” (p. 368).⁵

A comunidade é responsável por definir, ou possibilitar, a partir de suas definições, conceituações, princípios, a escolha que será realizada pelos gestores, estabelecendo a fórmula racional da obtenção dos melhores resultados. Uma escolha

⁴ São as ideias complexas, de origem erudita, que se transformam nas ideias que conduzem a vida das pessoas mais simples ou ricas e poderosas. Como ensina Jessé de Souza: “Deixa-se de perceber, quando se transforma desse modo ‘cultura’ em ‘natureza’, o principal: que toda a nossa orientação na vida e toda justificação de nossas ações e comportamentos dependem de ‘ideias’ contingentes e fortuitas, formuladas por outros, e que comandam nossas decisões e julgamentos tanto mais quanto menos temos consciência delas (SOUZA, 2009, p. 39). Imperceptivelmente as ideias se impõem. São as ideias que dão conformidade ao mundo: “Essa ideia, como acontece com todas as ideias que nos dominam no mundo (e elas nos dominam tanto mais quanto menos as percebamos enquanto construções arbitrárias e contingentes) [...]” (SOUZA, 2009, p. 37).

⁵ Epistemic communities [...] they are a vehicle for the development of insightful theoretical premises about the creation of collective interpretation and choice. [...] we seek to bridge the gap between positivist-empirical and relativist-interpretive phenomenological approaches, such as neorealism, liberal institutionalism, neofunctionalism, and cognitive analysis, and to integrate some of their most important insights.

que estará eivada de interesses, de diversos matizes. As escolhas serão feitas levando em conta até mesmo o universo eleitoral e a resposta possível, um retorno esperado.

Quando falamos de grupos mais focados e coordenados, temos uma situação em que as escolhas se darão de forma a atingir seus objetivos com mais eficiência (e aqui ressaltamos o papel da burocracia e sua capacidade de fazer valer seus interesses na escolha das decisões). A burocracia é um desses grupos que é capaz de focar em seus interesses e os realizar melhor.

O mercado competitivo que é evocado é o mercado capitalista weberiano, aquele segundo o qual as atividades econômicas são atividades civilizadas, ou seja, a atuação das organizações dentro da sociedade é pautada por uma ação racional e previsível. Logo, a ação individual busca maximizar seus interesses com o mínimo de custo, ideia esta também incorporada na TEP (AZEVEDO, 2012, p. 33).

As estratégias dessa análise permitem avaliar condições de coordenação e de conflito que levam em conta interesses públicos, mas eivados de interesses de grupos (capazes de exercer sua pressão com muita eficiência). É preciso entender que a pressão é legítima. O que não é, é o disfarce dos interesses. A legitimidade da pressão dos grupos está na defesa de interesses compatíveis e que sejam capazes da adoção de uma decisão que comporte uma expectativa adequada para a sociedade.

E é nessa perspectiva que a metodologia da Teoria da Escolha Pública (TEP), apesar de suas limitações, se apresenta como oportuna, uma vez que ela nos permite analisar diferentes dimensões, tais como os conceitos de cooperação, conflito e competição, incluindo os dilemas da ação coletiva (AZEVEDO, 2012, p. 21).

A análise é feita a partir dos conceitos de aprendizagem, coerção e emulação de políticas públicas. A adoção de cada modelo depende da qualidade dessas pressões. As decisões internas estão, de certa forma, tismadas a partir de uma expectativa político-eleitoral. A construção do discurso, a partir do conhecimento das comunidades epistêmicas, indicava que a transparência teria efeito político benéfico do ponto de vista eleitoral. Um exemplo no âmbito da transparência foi a realização da CONSOCIAL – Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social⁶, em que governadores e prefeitos aderiram à iniciativa, decidindo por convocar as conferências estaduais, regionais e locais, uma vez que o discurso das comunidades epistêmicas apontava para um efeito eleitoral relevante.

⁶ CONSOCIAL – Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, convocada por decreto presidencial (08 de dezembro de 2010), com etapas preparatórias em todo o território nacional. Ver item 2.3. E item 9 do Apêndice III.

A análise dos processos de adoção do modelo de transparência, uma difusão internacional de política pública com ares de coerção/emulação e coordenação, está apoiada na análise de Haas, de observar as relações nacionais com organismos internacionais levando em conta as comunidades epistêmicas e suas capacidades de influência, de estabelecer padrões, que conduzam os gestores/decisores a se posicionarem. É um jogo político em que se fazem escolhas, e estas sofrerão influência do jogo eleitoral.

[...] we regard learning as a process that has to do more with politics than with science, turning the study of political process into a question about who learns what, when, to whose benefit, and why (ADLER; HAAS, 1992, p. 370).⁷

Essa abordagem, que é de um viés mais político, analisa as decisões na adoção de políticas públicas como um processo influenciado pelas comunidades epistêmicas detentoras dos parâmetros que permitem a escolha e que irão fundamentar o modelo a definir e implantar.

A globalização deu um novo impacto, uma propulsão nova, determinante, em políticas que estabelecem relações internacionais e que formam um cenário próprio para interação com instituições supranacionais.

[...] Epistemic communities exert influence on policy innovation by [...] range of political controversy surrounding an issue, (2) defining state interests, [...] (3) setting standards. In the case of a specific issue-area- [...] - how governments think of interests, policy objectives, and ways of conducting policy coordination depends on how they conceive of the context [...]. By identifying the nature of the issue-area [...] (ADLER; HAAS, 1992, p. 375).⁸

As comunidades epistêmicas têm um forte elemento gerador de conceitos. Estes conceitos são capazes de alterar a percepção de Estados nacionais acerca de questões fundamentais as quais precisam de fundamentação para decidir e vão buscar nelas esses conceitos e argumentos. Isso propicia que as comunidades estabeleçam fortes vinculações e áreas específicas de influência. Os organismos internacionais, com a argumentação desses detentores de informação, ganham grande poder de comerciar/arrazoar/barganhar sobre estados nacionais.

⁷ [...] pretendemos aprender como um processo que tem mais a ver com a política do que com a ciência, transformando o estudo do processo político em uma questão sobre quem aprende o que, quando, em benefício de quem e por quê.

⁸ [...] As comunidades epistêmicas exercem influência na inovação de políticas públicas por [...] alcance da controvérsia política superando um problema, (2) definindo interesses do Estado, [...] (3) estabelecendo padrões. No caso de uma área de questão específica - [...] - a maneira como os governos pensam os interesses, objetivos dessas políticas e as maneiras de conduzir a coordenação política dependem de como eles concebem o contexto [...]. Pela identificação da natureza da área temática [...].

For example, [...] depicting the world in terms of an international market, members of the expert community involved in efforts regarding postwar economic management alerted policymakers to the possibilities of mutual gains [...] (ADLER e HAAS, 1992, p. 375).⁹

As comunidades epistêmicas agregam informações e conceitos aos já existentes, alterando as percepções de governos e interesses de Estados. Sobre isso, Haas e Adler lembram, na América Latina, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) e Raul Prebisch, com o desenvolvimentismo para a América Latina:

[...] In other areas as well, the ideas of small communities of economists have had far-reaching effects. For example, Raul Prebisch's vision of economic development, as embraced by numerous economists, has had an enduring impact on styles of development in Latin America¹⁰ (ADLER; HAAS, 1992, p. 377).

As comunidades são capazes de gerar padrões, definir políticas, sendo ou tornando-se quase obrigatórias à submissão do poder decisório dos Estados. Há vários exemplos que ilustram com clareza o poder de elaboração das ideias e sua colaboração óbvia na capacidade de escolher, de sua forte capacidade de fomentar decisões e impor objetivamente opções que devem ser avaliadas e escolhidas entre elas. Na área de controle ambiental há forte apelo das comunidades epistêmicas formulando conceitos, informações, princípios; e, outro caso histórico, é a influência dos estudos em que especialistas norte-americanos conseguiram difundir sua conceituação teórica aos homólogos soviéticos – na guerra fria – e estabelecer um padrão aceitável de controle do arsenal nuclear (ADLER e HAAS, 1992).

A formulação científico-política das comunidades é estabelecida de forma a ganhar relevância e aceitação em um rol de países, de forma que essa passa a ser a fonte convergente de determinada política, policy, avalizada, dessa forma, transnacionalmente. É uma evolução política pelo aprendizado multinacional sob coordenação de instituições supranacionais.

A criação do discurso da transparência, as conceituações, argumentação, ideias, são exemplos dessa convergência que se torna reconhecida e consolidada transnacionalmente.

⁹ Por exemplo, [...] representando o mundo em termos de mercado internacional, membros da comunidade especializada envolvidos em esforços de gestão econômica do pós-guerra alertaram os formuladores de políticas sobre as possibilidades de ganhos mútuos [...].

¹⁰ [...] Em outras áreas também, as ideias de pequenas comunidades de economistas tiveram efeitos de longo alcance. Por exemplo, a visão de Raul Prebisch sobre o desenvolvimento econômico, adotada por numerosos economistas, teve um impacto duradouro sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina.

O livro de Toby Mendel (2009) – um clássico sobre o tema – traz, logo em sua introdução, alguns exemplos da formatação de elementos necessários ao discurso da transparência. O livro é um estudo comparativo de leis de informação em diversos países, foi publicado originalmente em 2003, com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

A UNESCO é uma das agências, junto com a Organização dos Estados Americanos (OEA), que está no âmbito das organizações supranacionais que participam desse processo de difusão. Assim, temas e conceitos sensíveis à política de transparência são estabelecidos e conformados em um determinado feixe teórico congruente capaz de fundamentar argumentativamente as escolhas.

Por exemplo, sobre direito à informação, está colocado: “É surpreendente que levasse tanto tempo para que um fundamento tão importante da democracia adquirisse reconhecimento generalizado como um direito humano” (MENDEL, 2009, p. 04). Em seguida, o argumento sobre a inexistência de propriedade sobre a informação, destacando que apenas está na posse do órgão público: “A ideia de que os órgãos públicos não detêm informações eles próprios, mas atuam como guardiães do bem público, está agora, bem arraigada na mente das pessoas” (MENDEL, 2009, p. 04). A participação é um termo de destaque na construção do discurso da transparência, em que é ressaltada sua necessidade de informação: “A participação efetiva em todos esses níveis depende, de maneira razoavelmente óbvia, do acesso à informação, inclusive de informações mantidas por órgãos públicos” (MENDEL, 2009, p. 04). Assim, vai sendo construída uma combinação de conceitos, temas e os argumentos necessários. Continua, agora sobre o eleitor que precisa de informação para escolher: “Para que as eleições cumpram sua devida função (‘descrita na lei internacional como a garantia de que ‘a vontade do povo seja a base da autoridade do governo’) o eleitorado precisa ter acesso à informação” (MENDEL, 2009, p. 04). E sobre a participação e sua efetividade para as decisões no processo de desenvolvimento: “A participação também é de central importância para processos decisórios sólidos e justos sobre temas relacionados ao desenvolvimento” (MENDEL, 2009, p. 04).

Quanto ao combate à corrupção está ressaltado: “O direito à informação também é uma ferramenta essencial de combate à corrupção e de atos ilícitos no governo” (MENDEL, 2009, p. 05). E, de forma discreta, mas reconhecendo a importância da informação para o mercado: “Por fim, um aspecto do direito à

informação que, não raro é negligenciado, é o uso desse direito para facilitar práticas comerciais eficazes” (MENDEL, 2009, p. 04).

Autores da área, entre eles Gonnet, insistem na necessidade de trabalhos que analisem em profundidade a participação das comunidades epistêmicas e sua atuação na criação do consenso:

[...] a incidência das normas e as redes internacionais nos processos de difusão, porém, não se tem realizado abordagens em detalhe para analisar a nível regional o rol de experts e profissionais em construir um consenso, uma ideia, sobre a adequação de uma determinada política social (GONNET, 2016, p. 69).¹¹

Os estudos mostram a formação de espaços importantes de discussão, de expertise profissional, formados ao longo do processo e que facilitam a interação, o debate e a disseminação dessas ideias e, finalmente, a difusão se concretiza no processo. Essa é uma experiência desenvolvida na Controladoria Geral da União (CGU), órgão de controle interno do Governo Federal brasileiro, que disseminou, difundiu, a política nacional de transparência pública em ações concretas que se utilizaram dessa conciliação entre uma forma definida num grupo de experts nacionais e a interação com estados e prefeituras, fazendo chegar a qualquer lugar do território nacional um discurso e uma modalidade de construção de transparência pública.

Nesse sentido, um encontro convocado pelo ministro à época, Torquato Jardim, que chefiou a CGU de junho de 2016 a maio de 2017, realizado em fevereiro de 2017, com o objetivo de “orientar sobre a correta aplicação dos recursos públicos federais” (CGU, 2017), totalizou 5.552 municípios inscritos – num total de 5.561 municípios brasileiros (IBGE, 2000), ou seja, 99,8 % dos municípios brasileiros alcançados pelo discurso da transparência. Além disso, o encontro incluiu a realização de “eventos regionalizados, nos 26 estados do país, [que] vão reunir prefeitos e prefeitas para esclarecer iniciativas de melhoria da gestão, combate à corrupção e incentivo à transparência” (CGU, 2017).

Na construção do modelo de transparência pública, a CGU foi e ainda é confundida com uma comunidade epistêmica, posto que não necessariamente trata-se de uma comunidade científica e, sim, mais propriamente, uma reunião de experts que disseminaram crenças e valores.

¹¹ “[...] la incidencia de las normas y las redes internacionales em los procesos de difusión, pero no se han realizado aportaciones en detalle para analizar a nivel regional el rol de expertos y profesionales en construir un consenso, una idea, sobre la · adecuación de una determinada política social”.

Essa forma de produzir e reproduzir verdades, de construir socialmente uma fórmula de refletir as questões e suas possíveis soluções, é uma maneira de entender as comunidades epistêmicas de forma a vê-las não necessariamente como científicas, mas como construtoras de uma conceituação, como na citação anterior, de “crenças, valores, técnicas, que devem ser compartilhadas por membros de uma dada comunidade”. É uma construção social a partir de um grupo que define um modelo causal que insere um fator de valoração política, em âmbito nacional e internacional.

A melhor aproximação de definição, da forma que é mais útil ao interesse de nossa pesquisa, é a proposta por Haas, que incentiva e dá ênfase ao seu aspecto não científico, mas coloca-a sob o aspecto de uma expertise profissional.

Nessa acepção, a comunidade epistêmica, que às vezes confunde-se com comunidades científicas, é considerada uma rede de profissionais com reconhecida expertise e competência num particular domínio de *issues* (domínio em determinada área de questões, temas, assuntos).

A CGU estabeleceu uma estrutura administrativo-burocrática para manter o controle sobre a difusão dos conceitos e ideias relevantes a respeito da política de transparência pública. A Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) foi criada pelo Decreto nº 5.683, que alterou o organograma da CGU, em 24 de janeiro de 2006. Mais adiante, em 2013, foi modificada pelo decreto nº 8.109, passando a chamar-se Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC). Esse foi o órgão da estrutura interna da CGU responsável por programas de disseminação da política de transparência pública no território nacional¹², atuando, portanto, na fase endógena do processo de difusão. Além disso, informalmente, foram criados núcleos nas seções estaduais da CGU visando à disseminação pelos territórios municipais dos estados da federação.

A comunidade epistêmica pode ter profissionais de disciplinas e de backgrounds variados, mas que possuem em comum: i) um conjunto compartilhado de princípios e crenças que fundamentam a ação social dos seus membros; ii) crenças causais, que derivam da análise de práticas que conduzem ou contribuem para um conjunto de problemas e que são a base para elucidar as ligações entre ações políticas e resultados desejados; iii) noções compartilhadas de validade, critérios definidos para pesar, avaliar e validar conhecimento no domínio da sua experiência; iv) uma política pública (policy) comum – isto é, um conjunto de práticas comuns

¹² Estes órgãos, sua criação e atribuições, estão detalhados no Capítulo 3 deste texto.

associadas a um conjunto de problemas para o qual a competência profissional da comunidade é dirigida, crendo que isso melhora a vida das pessoas.

Esses são os elementos fundamentais para a construção de um discurso de política pública, em especial, da política de transparência pública. Do ponto de vista internacional, as comunidades são provedoras de informações que podem ser assimiladas por um país ou um conjunto de países, com efeitos diferentes entre tais situações:

[...] aspectos em relação ao funcionamento das comunidades [...]. Primeiro, [...] se uma comunidade adquire poder em um só país ou organização internacional, só se estará frente à influência de um ator sobre o outro, e não terá efeitos. [...] esta limitação não é tão evidente na dimensão regional [...]. Em segundo lugar [...] se as ideias de uma comunidade epistêmica começam a estar presentes em âmbitos relevantes de um país individual, eles podem influir diretamente no estabelecimento de padrões e desenvolvimento de políticas neste país. [...] se sua presença simultânea em numerosos países, pode gerar uma convergência entre países¹³ (GONNET, 2016, p. 72).

As comunidades epistêmicas como instituições internacionais, muitas vezes estão associadas em cooperação técnica, mas também com a obtenção de créditos, recursos, que são disponibilizados e que detêm forte poder de aceitação e assimilação daquela construção proposta para um determinado modelo.

É importante ressaltar na construção desses discursos, ao longo do processo, o acúmulo de poder burocrático que esses grupos vão conquistando, a partir do domínio das informações, conhecimentos e das crenças disseminadas. É o poder político associado ao constructo da disseminação de ideias.

A existência de um marco de ideias bem articulado e cientificamente coerente [...] facilitando a posterior elaboração de propostas sobre estratégias e instrumentos para sua implementação. As ideias se tornam influentes. [...] precisamente porque grande parte daquilo se dá por sentado e não suscetível de escrutínio em seu conjunto' (HAAS, 1993, p. 279 apud GONNET, 2016, p. 76).

Trata-se essencialmente de um processo político, associado às decisões internas de países e suas motivações na adoção de determinado modelo. Deve-se levar em conta a dimensão endógena que estas soluções sofrem pela profunda influência de grupos e interesses e, portanto, concluem numa solução política.

¹³ “[...] aspectos respecto al funcionamiento de las comunidades [...]. Primero, [...] si una comunidad adquiere poder en un solo país u organización internacional, solo se estará frente a la influencia de un actor sobre otro, y no tendrá efectos. [...] esta limitación no es tan evidente en la dimensión regional [...]. En segundo lugar [...] si las ideas de una comunidad epistémica comienzan a estar presentes en ámbitos relevantes de un país individual, ellos pueden influir directamente en el establecimiento de estándares y desarrollo de políticas en ese país.[...] si se produce su presencia simultáneamente en numerosos países, puede generarse una convergencia entre países”.

A CGU consolida sua marca a partir desses conceitos – da Transparência Pública e da visibilidade que lhe dá esse tema – em associação com a prática de operações de combate à corrupção (denominadas Operações Especiais) realizadas em conjunto com o Departamento de Polícia Federal (DPF) e o Ministério Público (MP) brasileiro¹⁴.

1.3 Os mecanismos pelos quais os Estados adotam uma política pública

O processo de difusão de uma política pública é multifacetado e se desenvolve em prima escolha, segundo os meios à disposição para implantação e em conformidade com a motivação que os leva a decidir essa ou aquela modalidade, aquele modelo proposto internacionalmente. Os mecanismos envolvem decisões que se apoiam em requisitos de utilização de meios segundo sua disponibilidade e da motivação das decisões das escolhas. Há dificuldade de identificar, definir, os mecanismos do processo de difusão. Não é fácil distingui-los. É um processo político, e precisa ser observado segundo os mecanismos adotados para explicar o processo.

A análise dos processos de transferência e difusão de políticas públicas precisa levar em conta, além dos aspectos comparativos entre elas, as suas genealogias, a trajetória, o histórico da propositura inicial dos modelos¹⁵ (OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 04).

Em artigo elucidador sobre o tema dos mecanismos e meios de difusão, Coelho (2016) separa em três os grupos que permitem distinção entre meios e motivações, segundo suas escolhas. Os mecanismos são denominados de aprendizagem, emulação e coerção.

O mecanismo tido como de aprendizagem se desenvolve a partir de estudos profundos do problema/questão para, a partir desse conhecimento acumulado sobre o assunto, propor uma solução. A partir dessa concepção de visualizar o mecanismo é possível entender a motivação como sendo interna, intrínseca ao problema abordado, uma busca de solução a partir de um problema, e os meios para atingir à

¹⁴ Foram 338 operações, totalizando um prejuízo (potencial) apurado de R\$ 4.928.777.217,99 (cerca de 5 bilhões de reais) (dados de 21/08/2018, do site da CGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/operacoes-especiais>>).

¹⁵ “Policy transfer studies reinforce the idea that it is not sufficient to compare similarities and differences between units, but it is also important to trace the genealogy and trajectory of models and to understand how two (or more) countries are embedded in dynamics of mutual learning, competition and reciprocal influence”.

solução são pautados em um estudo, um processo de conhecimento de alternativas e possibilidades para uma resposta aplicável.

Quando um Estado emula uma solução, um programa para um problema interno, há uma situação que o distingue da aprendizagem e que está ligada à adoção de uma solução para copiar um outro Estado, um país, na maioria das vezes com maior prestígio, tratando-se, neste caso, de uma imitação mesmo. O problema existe, mas a solução é imitada e não é resultado de um profundo aprendizado próprio e definido dentro de sua situação única. A motivação é imitar.

No caso da emulação, por exemplo, a principal distinção com a aprendizagem tem a ver com os motivos já que, no primeiro, a adoção da política se deveria à aspiração de imitar um país com alto prestígio ou adotar uma política que 'está na moda' (COELHO, 2016, p. 78).

O terceiro mecanismo é o de coerção. Parece ser amplamente utilizado por organismos internacionais e/ou países com influência que exercem pressão para adoção de determinadas políticas. Sua motivação é a pressão exercida e o receio pelas reais consequências advindas do poder de pressão e coerção dessas instituições internacionais ou supranacionais. Os meios utilizados pelo país que adota essa política podem ser de limitação da própria política imposta e pode mesmo haver ou não adaptação ao contexto nacional. Pode-se “[...] observar uma zona intermediária entre uma ‘emulação ótima’ e uma ‘aprendizagem deficiente’ quanto aos meios. O que permitirá distinguir entre um e outro será a identificação das motivações” (GONNET, 2016, p. 80).

Não é simples a distinção de mecanismos completamente puros. Seja em termos de sua motivação ou meios. Na verdade, tratamos de um processo rico, complexo, e o que se desenvolve, em geral, será uma sutil interação entre alguns desses mecanismos.

Oliveira e Faria (2017) traduzem a preocupação como a tentativa de isolar o que não é possível ser tratado de forma segregada: “[...] não há purismos, no sentido que os autores às vezes trabalham na fronteira de diferentes tradições, por exemplo, usando abordagens de transferência e circulação”¹⁶.

Haverá algo de aprendizagem, mesmo na emulação, na imitação. Assim, como na coerção sobre a égide de mecanismos internacionais, é possível encontrar interesse de articular políticas que possibilitem maior prestígio entre outros países,

¹⁶ “[...] there are no purisms, in the sense that authors sometimes work in the frontier of different traditions, for example using both transfer and circulation approaches [...]”.

aliando a um aprendizado na busca da solução de um problema interno e que necessita solução.

A influência internacional nem sempre é apenas de natureza política, mas pode se tornar algo mais concreto, como formas de financiamento inseridas em acordos de cooperação técnica. Há várias formas de pressão de organismos internacionais, algumas delas atingindo mesmo a forma de multas e/ou penalizações impostas por estas instituições (HAAS, 1993, p. 279 apud GONNET, 2016, p. 76).

Na questão da política de transparência pública no Brasil, as pressões externas se deram através de formas variadas. Ressaltamos a importância de recursos alocados por fontes tipo Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID, que assinou contrato com a CGU em dezembro de 2013, no valor de 30 milhões de dólares, para fortalecer “a atuação da CGU, tanto como órgão central do Sistema de Controle Interno, quanto como entidade promotora da ética, da probidade e da transparência na gestão dos recursos públicos”. Os recursos foram aplicados no Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira, que ficou conhecido como Proprevine, cujo objetivo geral é “contribuir para a consolidação da capacidade institucional, visando ao fortalecimento da integridade, da transparência e do controle social na gestão dos recursos públicos” (CGU, 2013).

As definições a partir desse desenho externo permitiram à CGU a difusão interna da transparência pública, tanto na dimensão do discurso, como na criação de mecanismos para a efetivação dessa política: a internalização da legislação.

A determinação dos motivos pelos quais alguns Estados adotam e outros, não, uma política pública e quais são as motivações que impedem a adoção de políticas inovadoras, é uma questão que está diretamente relacionada à questão aberta por Coelho (2016), quando se interroga: “por que novas políticas são consistentemente mais adotadas por um grupo de Estados, quando comparado a outros?”. Por que organizações internacionais “patrocinam” (no sentido de estimulam, sugerem, apontam para a adoção ou atuam até mesmo coercitivamente) a difusão de determinadas políticas públicas?

Segundo Coelho, o debate teórico travou-se em duas vertentes: “os teóricos dos determinantes internos” e os “teóricos dos determinantes externos do processo de difusão”:

Os primeiros sustentavam a primazia dos atributos políticos e sociais sobre as redes formais e informais como fatores propulsores da disseminação de políticas enquanto os segundos enfatizavam a maior importância de aspectos como a proximidade com regiões inovadoras (COELHO, 2016, p. 35, grifo nosso).

Essa diferença fica mais clara para assuntos entre estados (entes subnacionais), onde até a presença física, a proximidade geográfica, tem importância. É o que nos interessa, em uma das faces da investigação de nosso trabalho, quando nos referirmos à difusão interna da política de transparência. Nosso tema é tratado, em sua maior parte, como difusão entre Estados soberanos – e, especificamente, entre entidades supranacionais e Estados. Quando tratarmos da difusão internamente e, portanto, entre os entes subnacionais – estados e municípios – haveremos de observar essa questão para elidir qualquer dúvida quanto ao tratamento do tema.

Para o nosso caso, trata-se, de forma inequívoca, de disseminação de atributos com características políticas a serem fixadas no arcabouço jurídico interno: a inserção de uma modelagem jurídico-político-administrativo nos entes subnacionais.

“Em um mundo globalizado e interconectado, atores políticos que atuam em democracias estáveis são cada vez mais suscetíveis a observar e a implementar soluções políticas criadas por outros países [...]” (COELHO, 2016, p. 38). O mundo globalizado e interconectado é parte da explicação para a ampliação, a generalização da adoção de políticas internacionais e, conseqüentemente, a transferência de políticas públicas e sua difusão.

However, if it is an ancient practice, contemporary analysts are unanimous in stressing the fact that globalization and the new information and communication technologies made it a rather ordinary practice, a nearly universal one. As a matter of fact, it is even arguable that globalization and policy diffusion are phenomena that tend to reinforce each other.¹⁷ (OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 03).

São quatro os processos políticos que determinam o desenrolar, a movimentação do processo para a internalização de uma política pública: 1) A construção da agenda: como o assunto se tornou prioridade e passou a ter importância política dentro do Estado (nesta fase, trata-se de uma aceitação, assimilação, por um Governo); 2) O estágio de informações: está ligado às comunidades epistêmicas (HAAS, 1992). Como se farão as escolhas a partir do

¹⁷“No entanto, se é uma prática antiga, os analistas contemporâneos são unânimes em sublinhar o fato de que a globalização e as novas tecnologias de informação e comunicação tornaram uma prática comum, quase universal. Na verdade, argumentam que a globalização e a difusão de políticas são fenômenos que tendem a reforçar-se mutuamente”.

conhecimento das informações disponíveis e divulgadas, colocadas, pelas comunidades. De forma objetiva, isso pode ocorrer em encontros, reuniões, fóruns de discussões, acadêmicos ou não, profissionais ou experts, nacionais ou internacionais;¹⁸ 3) Atores-chave irão elaborar o desenho institucional; e 4) Aprovação de uma legislação capaz de dar sustentação jurídica à solução proposta (COELHO, 2016, p. 38).

1.4 A abordagem metodológica do tema difusão

O quadro a seguir descreve cada abordagem metodológica segundo as características de Coelho (2016). A partir desse quadro é possível escolher a forma adequada de análise, segundo os objetivos de nossa pesquisa, a construção do modelo de transparência no Brasil, a partir do processo de difusão dessa política, internacionalmente, e sua difusão interna.

Quadro 1 – Fatores determinantes

ABORDAGEM		FATORES DETERMINANTES
Determinantes internos		Os fatores determinantes, neste caso, são os atributos políticos, os atributos institucionais, econômicos e sociais;
Determinantes externos		Redes formais e informais e localização geográfica;
Mecanismos políticos e institucionais na adoção de novas políticas		Aprendizado, Competição Política, Coerção e Emulação;
Abordagem pelas ações:	Ação coordenada	Processo coordenado por uma instituição;
	Ação descoordenada	Processo sem coordenação institucional;
Se analisarmos sob o ponto de vista dos agentes		Agente do governo empreende a política;
Se abordarmos sob o ponto de vista dos Fatores Estruturais		Estrutura do governo (instituições, redes), resultados prévios e proximidade geográfica.

Fonte: Coelho (2016, p. 39, com adaptações).

A política de difusão tem condicionantes internos e externos. Em geral, nessa abordagem, há elementos que descrevem mais apropriadamente a difusão ocorrida

¹⁸ Recent summits such as Rio+20 or un Habitat iii are interesting examples of spaces where policy agendas are formed, cooperation agréments begin, funding for public policy projects is negotiated and conceded and policy models are divulgated and elected to be followed by specific governments. (OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 15).

entre países. Quanto aos atributos que levam em conta os determinantes internos (atributos políticos, institucionais, econômicos e sociais), estes exercem uma pressão político-eleitoral sobre os *decision makers*. São questões que deverão avaliar e considerar elementos de previsão eleitoral quanto ao cacife contido na decisão e que poderá vir a se transformar em votos e opção popular por um certo candidato. Em sendo verdadeiro, se esses fatores são levados em conta, podemos imaginar uma penetração de políticas definidas exogenamente e que são idealizadas a partir de um quadro que destaque o lucro político possivelmente obtido nas eleições.

Quando se leva em conta fatores externos, são “variáveis como a influência de outros governos, a proximidade geográfica e o papel das redes formais e informais [...]” (COELHO, 2016, p. 40).

Essa abordagem está ligada aos “conceitos clássicos [...] as novas soluções políticas se propagam por meio de um sistema e que a adoção cumulativa no tempo altera a probabilidade de novas adoções”. As interações entre os atores governamentais levam à difusão e “[...] simples diálogo entre burocratas ou entre membros partidários em encontros nacionais ou regionais” (COELHO, 2016, p. 40).

“A troca de informações entre os atores geraria aprendizados e estímulos à adoção de novos modelos de políticas. A variável proximidade geográfica é um importante fator de análise na abordagem” (COELHO, 2016, p. 40).

Associamos essa propagação da política de transparência à internalização da política de transparência nacionalmente, e entre todos os entes subnacionais, estados e municípios, pela CGU e Ministério Público, federal e estadual.

Essas conversas, as trocas de informações, podem ser facilitadas pela proximidade geográfica: “atores da mesma região tendem a desenvolver estratégias políticas similares para enfrentar problemas similares” (BAYBECK; BERRY; SIEGEL, 2011 apud COELHO, 2016, p. 40). Entretanto outros autores afirmam que “a distância entre as unidades seria irrelevante, visto que as propriedades das unidades é que de fato influenciariam a difusão das políticas” (BALLA, 2001; MINTROM, 1997a, apud COELHO, 2016, p. 40).

As características da abordagem da ação, analisadas pelo seu aspecto de coordenação ou não, permitem concentrar a análise nas formas de pressão externa e as condições de autonomia dos governos (aqui é possível, além de se falar em estados subnacionais, entender a relação entre organismos supra ou plurinacionais e a difusão em seus estados-membros). São “[...] três classes de explicações que

consideram diferentemente a autonomia dos governos e as pressões externas” (COELHO, 2016, p. 40). A primeira classe, de uma ação não-coordenada, atribui que as crises são respondidas de forma particular por cada ente, podendo haver até similaridade entre as opções e adoção de políticas entre os entes vizinhos e, dessa forma, não há pressão externa para a tomada de decisões e, conseqüentemente, nenhuma ação coordenada para influir e decidir por uma política.

A segunda explicação, a ação coordenada, é a que se aproxima da situação que estamos analisando em nossa tese, no caso da difusão interna (CGU e municípios). É isso que ocorre com a política de transparência.

O avanço das ideias ocorreria em razão da ação coordenada de uma organização internacional ou de um grupo de unidades governamentais interessadas em deflagrar uma nova política. [...] a disseminação da solução política ocorreria: i) [...] apoio de comunidades epistêmicas [...]; ii) via agências de desenvolvimento [...] dispostas a empregar estratégias coercitivas. A inovação dependeria, portanto, de cooperação ou coerção (COELHO, 2016, p. 41).

Agências de desenvolvimento agindo coercitivamente e cobrando cooperação: uma combinação discreta, sutil, de cooperação e coerção.

Já a terceira explicação, uma combinação das duas primeiras:

[...] difusão como ação descoordenada e interconectada. Os governos são classificados como instituições independentes, [...] sem depender de cooperação ou sofrerem coerção; [...] levam em consideração a decisão prévia de outros governos, gerando, assim, uma interconexão entre as unidades. [...] a difusão não é um resultado, mas um conjunto de mecanismos e processos associados com um provável resultado.

A relação entre as decisões de um governo e outro é provável que sofra influências daqueles mais considerados internacionalmente. Como na classificação que leva em conta a emulação como uma cópia de programas empreendidos por países mais bem colocados no ranqueamento de respeitabilidade internacional.

[...] o que vai aproximar as duas correntes é o reconhecimento da interdependência entre as unidades que adotam as políticas difundidas. [...] ondas de difusão coordenadas por agências ou países líderes implicam um alto grau de conectividade entre países (COELHO, 2016, p. 42).

Como as estruturas são rígidas, talvez esse seja o motivo determinante para pensar a política de difusão da transparência com uma dose de coação e uma dose menor de cooperação. As estruturas administrativo-burocráticas – e políticas – são rígidas e reativas às alterações, aos elementos de debates que apontam novas soluções e políticas inovadoras. As estruturas rígidas têm papéis diversos dos agentes que a constituem:

O pressuposto que baliza o debate é que a difusão de políticas flui por meio de estruturas, pois envolve um grande número de adotantes; já a

transferência de modelos (policy transfer) ocorre via agências, porque envolve apenas algumas unidades, prevalecendo a atuação dos agentes (COELHO, 2016, p. 43).

Os agentes do trabalho de difusão interna, realizado pela CGU, atuaram mais nas pessoas integrantes (agentes) dessas estruturas rígidas, burocráticas, dos entes subnacionais. É o trabalho realizado no programa Brasil Transparente, um trabalho de convencimento realizado em muitos municípios brasileiros.

Necessário, para nossa pesquisa, diferenciar os atores das comunidades epistêmicas – que formulam e propõem antes mesmo da política ser assimilada por governos, divulgam ideias – e só em seguida os agentes que, ao executarem ações concretas, efetivamente realizam a policy. Para nossa análise, os agentes são profissionais da CGU que realizaram o processo nacionalmente e as estruturas – que internalizaram o modelo no Brasil – são o Congresso, a mesma CGU e o Ministério Público. A transferência de modelo ocorre por via de agentes, mas a difusão flui por meio de estruturas.

Ressalto, ainda, a necessidade de rigor analítico e fundamentação teórico-metodológica. Para tanto, definimos um recorte temporal e abordaremos a formulação da política de transparência com ênfase na formulação da Lei de Acesso à Informação, um aspecto relevante da transparência pública.

O tema do nosso estudo é fortemente influenciado pelas escolhas de abordagem. Necessita de cuidados adicionais. Buscamos não permitir que haja um esgarçamento conceitual que possa prejudicar o resultado. Entender o processo, definir as motivações, os meios e o papel dos atores – agentes ou não – é, fundamentalmente, o que buscamos. Evitaremos que:

[...] os fundamentos teóricos [...] se sustentam em base conceituais tradicionais, como os estudos sociológicos (redes), de instituições (regras) e comportamento político (ideologia e escolha racional). [...] se não estiverem adequadas, as concepções empregadas podem gerar problemas típicos de afrouxamento conceitual (conceptual stretching). [...] O modo de solucionar problemas dessa natureza é selecionar as características predominantes do processo de difusão [...] excluir elemento [...] (COELHO, 2016, p. 50).

Dessa forma, com as definições anteriormente apresentadas, seus autores e essa expertise, abordaremos o tema da Difusão da política de transparência no Brasil. Em especial, a internalização da legislação, e consideraremos o papel da comunidade epistêmica, melhor denominada comunidade de experts, posto que é constituída de profissionais da área de controle interno, em todos os níveis: federal, estadual e municipal.

CAPÍTULO 2 – A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA: A CONSTRUÇÃO DOS MODELOS DE TRANSPARÊNCIA

Neste capítulo, com a metodologia de process tracing, buscamos recuperar momentos que marcam a adoção de pontos fundamentais no processo de construção do padrão de transparência, em nível internacional. Assim, recuperamos historicamente a implantação da legislação no México, que será, inicialmente, o paradigma para a construção do modelo OEA. No processo contínuo dessa difusão, o México reformará sua legislação adaptando-a ao modelo OEA que havia inspirado e, que, na sequência, num ciclo de criação, adaptação, reinvenção, será internalizado na legislação mexicana e, futuramente, na legislação brasileira. A agência responsável por essa internalização no Brasil, a CGU, é também objeto nesse capítulo, ressaltando-se seu papel nas ações de accountability do Poder Executivo.

2.1 Transparência e Acesso à Informação

Neste estudo, a transparência é definida como dar publicidade às informações retidas, tornando-as do conhecimento de todos, de forma inteligível, com clareza, exatidão e completude. A transparência nas informações inerentes à administração pública, essa atividade do Estado na gestão de recursos com interesse coletivo, tem dois aspectos fundamentais para caracterizá-la: o primeiro deles é que a informação é transparente quando podemos compreendê-la, que ela seja tal que um indivíduo de conhecimento médio seja capaz de apreender.

Por suas características, a informação transparente é aquela que tem visibilidade – passível de ser vista, encontrada, localizada – que seja clara. Nos referimos a um espelho como turvo se não nos vemos com a clareza necessária e, da mesma forma, por analogia, a informação transparente precisa ser visivelmente clara. O outro, e não menos importante, é que seja utilizável, que seja capaz de produzir nova informação a partir de inferências, ou seja, que tenha qualidade informativa.

To be visible, information must be reasonably complete and found with relative ease. [...]. Transparency is about information, and if information is not visible than the first and primary meaning of the parent-word, “transparent” —having to do with light and visual properties— loses its relevance. Just because something is public does not mean it is visible (grifo nosso). To be visible, information must reflect a high degree of completeness. “Poor visibility,” means that we are not seeing a complete picture (BERSCH; MICHENER, 2011, p. 09).

As possibilidades de acesso à informação podem se dar por um procedimento que concede acesso imediato, direto, a partir de uma ação proativa da administração pública, o que denominamos de transparência ativa, ou, de uma forma passiva, onde a administração precisa ser solicitada, requerida, para que se manifeste fornecendo o que se pede. Dessa forma, temos dois aspectos de uma mesma regra: a transparência pode ser ativa ou passiva.

É preciso fazer uma ressalva ao conceito utilizado de transparência ativa. Na verdade, é preciso entender essa proatividade. Os entes subnacionais estão obrigados, por lei, a fornecer em seus portais de transparência dados de despesa e receita e, portanto, não se trata exatamente de proatividade. O que estaria ligado ao papel proativo das administrações públicas é o que excede de suas obrigações legais.

A Transparência Ativa, no Brasil, está regulada na Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. E a transparência passiva está na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso às informações conforme previsto na Constituição Federal.

2.1.1 Accountability, democracia e representação no Estado democrático moderno

Accountability é uma forma em que a democracia – nos sistemas constitucionais modernos pós-iluminismo e Revolução Francesa – se utilizou para aproximar o modelo representativo com a necessidade de se exigir coerência e responsabilização dos representantes e seus feitos. É o mundo pós-absolutismo, instaurado sob a vigência dos seguintes institutos: de três poderes independentes que buscam sua harmonia; da soberania popular; do *rule of law*; e do controle extensivo ao cidadão, e que ganhará nova dimensão neste século com a rede mundial de computadores e suas novas perspectivas de informação imediata. É preciso exercer sobre este Estado – o moderno leviatã – alguma espécie de cobrança, de controle, de monitoramento, sobre suas decisões. Curioso lembrar que, neste formato de democracia representativa, participamos sem decidir: o controle e os mecanismos de participação é que irão nos garantir algum grau de deliberação, ou pelo menos, permitir que influenciem as decisões políticas.

Haja vista que essa relação de informação e assentimento às bases pode ser dificultada pela multivariabilidade de decisões a que se submete o representante sem que a cada momento, a cada assunto em discussão no processo decisório, seja necessário ouvir o seu representado, esse controle exercido socialmente por instrumentos de accountability pode ter maior significado nos governos ditos populares que fomentam essa participação.

Importa-nos ressaltar a relevância da accountability relacionada ao dever de prestar contas daquele que detém o poder de decidir e da necessidade de informar. Nesse conceito da capacidade de oferecer respostas à sociedade, a accountability deve ser entendida, também, no seu aspecto punitivo, enforcement: uma forma de aplicar penalidades, sanções, aos representantes.

Accountability remete à necessidade de controle dos governos e dos representantes no Estado democrático moderno. Os mandatos representativos estabelecem relações da sociedade com o Estado as quais necessitam de um dispositivo que permita estabelecer uma verificação nos propósitos e objetivos das ações dos que estão destinados a nos representar.

O mecanismo é do tipo que aplica sanção na atuação daquele que se submete a uma eleição – no mínimo com a perda dos votos e a consequente não reeleição. É o que os autores denominam de reponsabilidade cobrada verticalmente ou accountability vertical. Em outro aspecto, a accountability pode ser denominada de horizontal ao tratar de instituições governamentais que fiscalizam e atuam entre si e a administração pública: são instituições que concorrem entre si em suas competências, atribuindo sanções, punições, que atuam, em uma rede de accountability, na verificação da execução das políticas públicas (O'DONNEL, 1998). Ou, ainda, a accountability societal, em que parte da sociedade organizada – como exemplos, citamos os movimentos sociais e a mídia – exercita o seu direito de cobrar da administração, dos eleitos e dos que exercem posições públicas de gestão de recursos.

Posso, agora, definir o que entendo por accountability horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNEL, 1998, p. 40).

Ainda, o mesmo autor lembra que a fragilidade das instituições encarregadas de accountability horizontal “significa que os componentes liberais e republicanos de muitas novas poliarquias são frágeis” (1998, p. 40).

Os princípios fundamentais do liberalismo e republicanismo estão ligados à possibilidade de representação e a democracia é, de certa forma, hostil à representação em face da aplicação do direito de participação nas “decisões do demos” (O’DONNEL, 1998). Há uma contradição nas repúblicas liberais e democratas que nos conduz ao debate da crise de representação (que não introduziremos neste texto, em face do escopo proposto inicialmente).

Optamos por considerar a accountability dentro da visão do modelo de Dahl: a democracia – sistema político de Estados organizados, em geral, como repúblicas, na sua maioria ditas liberais – é algo que se busca atingir: é o que se aplica às poliarquias. O conceito vem sendo aplicado frente à dificuldade de reconhecermos verdadeiras democracias e possibilitando conceituá-las dessa forma a partir de uma aproximação em que o sistema político é o de um modelo que atende às condições propostas (autoridades eleitas, voto secreto garantido a todos, eleições periódicas, liberdades garantidas – como a de expressão, acesso à informação e direito à contestação). É o que propõe Dahl e chama de “duas dimensões teóricas de democratização”. De um lado, o direito de participar em eleições, candidatando-se ou apenas votando, e de exercitar funções de cargos públicos e, no outro lado, o direito à contestação pública, o debate, o dissenso (DAHL, 1997).

É preciso relacionar o debate da contestação pública com a inclusividade. É o que propõe Dahl e chama de “duas dimensões teóricas de democratização”. De um lado, o direito de participar em eleições, candidatando-se ou apenas votando, e de exercitar funções de cargos públicos e, no outro lado, o direito à contestação pública, o debate, o dissenso. Alega que esses itens variam de maneira independente, o que lhe permite construir um gráfico, como se fora cartesiana ou matemática essa relação. No entanto, é importante para visualizar sua proposta de análise (DAHL, 1997).

São dois elementos fundamentais para a discussão: o debate e a participação. Dahl inclui a questão da participação popular na construção do regime democrático (DAHL, 1997). Ressalta a importância da legitimidade conferida – ou conquistada – nesse século pelas populações participantes do processo: raros são os governos no mundo, hoje, que prescindem de uma consulta popular na forma de participação por meio do voto.

Dahl nos remete a uma proposta de análise onde os sistemas estão a caminho da Democracia num percurso que combina a participação via representação e no outro a contestação pública e sua qualidade. A democracia é apenas um ideal a ser buscado – e, possivelmente, nunca alcançado – pelo sistema verdadeiramente existente, as poliarquias, ressaltando os grupos de interesses que compõem, que trocam, que se repetem e se alternam no exercício do poder.

Evidente, no debate de accountability, os países considerados poliarquias precisam garantir que esses instrumentos de controle existam e tenham efetividade. O'Donnel dá uma receita, para o que chamamos de accountability horizontal, que possibilita a ampliação do alcance dos resultados que dela se espera:

[...] que as agências que desempenham um papel essencialmente preventivo, tais como os Tribunais de Contas (General Accounting Offices ou Controladorias), fossem altamente profissionalizadas, dotadas de recursos tanto suficientes quanto independentes dos caprichos do Executivo e o mais isolado que seja possível do governo (O'DONNELL, 1998, p. 49).

É necessário, às agências, a profissionalização, orçamentos independentes, isolamentos dos governos. É preciso estar caracterizada como agência de Estado. É o que se traduz como autonomia, como se dá na construção de uma agência governamental de controle. Com a profissionalização adequada de seus agentes – daí a necessidade da contextualização dessa forma de construção junto à reforma administrativa necessária à modernização do Estado – e suas formas de controle na busca de eficiência e do atingimento de objetivos e metas das políticas públicas.

Recentemente, a partir da criação da Controladoria Geral da União, órgão responsável pelo controle interno do Poder Executivo federal, identificamos uma instituição típica de controle para fiscalizar, auditar, prevenir e combater a corrupção. A Lei nº 10.180, de 2001, que disciplina o sistema de controle interno do Poder Executivo federal, conferiu ao sistema a competência para “criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União”. É mais uma competência que chegou até a CGU por via da lei de sua criação, Lei nº 10.683, de maio de 2003, com impacto no controle sobre programas de políticas públicas.

A extinção da CGU – com suas atribuições sendo incorporadas ao nível de ministério, desvirtua e descaracteriza seu papel de agência de accountability e condiz com as afirmações de O'Donnel, que ressalta que os controlados buscam neutralizar, e até, eliminar mecanismos de accountability.

Por sua vez, isso não impede que a corrupção penetre nessas agências, ou que o Executivo as coopte, ou que, na alternativa de ser o Congresso a determinar a autoridade e o orçamento dessas agências, este se revele tão desejoso quanto o Executivo de eliminá-las ou neutralizá-las (O'DONNELL, 1998, p. 49).

Para ilustrar a observação do autor sobre a investida do executivo nas agências de controle, ressaltamos ainda, o caso da prisão de cinco conselheiros de tribunal de contas estadual, acusados de serem cooptados pela administração com o pagamento de vantagens indevidas¹⁹.

Novas ferramentas são disponibilizadas para o exercício do controle social sobre a aplicação de recursos públicos. Controle social como parte da accountability societal. Há uma relação de accountability entre os poderes, entre órgãos da administração e entre a sociedade e esses entes.

Assim, accountability é algo além de cobrar a responsabilidade do eleito, do representante e sua relação com os eleitores, ou de uma instituição pública e seu funcionamento dentro de parâmetros definidos: vai além disso, estabelecendo a ligação entre a sociedade e a estrutura público-burocrática de Estado. Torna-se, dessa forma, necessária às condições de existência de um Estado democrático de direito. Um grupo liderando, defendendo posições, usando o Estado para esta finalidade e, por mecanismos de accountability, garantindo que sua atuação esteja em conformidade com o interesse dos liderados. Da mesma forma, garante que a atuação dos órgãos e entes públicos se dê dentro de parâmetros especificados, em todos os níveis, pela fiscalização dos órgãos horizontais de controle, capazes de reparar, prevenir ou punir.

HA (horizontal accountability) refers to a subset of these interactions. It deals exclusively with those that share a common characteristic: they are undertaken by a state agency with the explicit purpose of preventing, cancelling, redressing and/or punishing actions (or eventually non-actions) by another state agency that are deemed unlawful, whether on grounds of encroachment or of corruption (O'DONNELL, 2005, p. 35).²⁰

É necessário, para análise do tema accountability, entender a sociedade como algo que pode influir no Estado, não sendo parte direta dele ou mesmo não sendo confundido com ele. A construção de uma sociedade democrática e participativa

¹⁹Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/alvos-de-operacao-contrafraude-no-tribunal-de-contas-do-rj-sao-presos.ghtml>>. Acesso em: 28/04/2017.

²⁰HA (accountability horizontal) refere-se a um conjunto de interações. Trata exclusivamente daqueles que compartilham uma característica comum: eles estão na competência de uma agência estatal com a finalidade explícita de prevenir, anular, redirecionar e/ou punir ações (ou eventualmente omissões) de outra agência estatal que parece agir ilegalmente, tanto a níveis de ações impedidas – transgredindo, invadindo – ou de corrupção (tradução nossa).

requer alguns elementos necessários, obrigatórios, que devem garantir à relação Estado e sociedade resultados com eficácia e eficiência garantindo a realização dos interesses comuns.

A Constituição Federal do Brasil consagrou a accountability no artigo 74, quando estabeleceu para a administração pública a obrigatoriedade de um sistema integrado de controle que visa avaliar o cumprimento de metas previstas para o governo, avaliar os resultados da gestão quanto aos aspectos de eficiência e eficácia, entre outras atribuições, tendo ainda, neste mesmo artigo, conferido ao cidadão a legitimidade para denunciar irregularidades ao órgão auxiliar de controle do Poder Legislativo federal (BRASIL, 2001, art. 74).

Com esse texto, o órgão auxiliar do legislativo, Tribunal de Contas da União (TCU), está destinado a receber denúncias dos cidadãos como uma espécie de ouvidor geral (DI PIETRO, 2004, p. 264).

Controle, aqui, é entendido de forma aplicada ao conceito de accountability como “verificação administrativa, fiscalização financeira, ou ainda o poder de ter sob o seu domínio o comando e a fiscalização” (DI PIETRO, 2004). Ou seja, como simples verificação final e um elemento das funções básicas da administração: planejamento, organização, direção, coordenação, controle.

2.1.2 A Accountability e o Controle Social

Assim, o controle social está inserido na Constituição Federal como o complemento da accountability. Observamos que o tema controle social somente será incluído na Constituição Federal, dessa forma, em 2012, a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 71 (importante para nossa análise sobre a elaboração do discurso desse tema e que culmina com a inserção na Constituição Federal²¹).

Por isso a necessidade de conceituarmos accountability a partir daquele texto constitucional, anterior à Emenda. E, assim, demonstrando-a como a

²¹ Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012).

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012. [...] X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012 (BRASIL, 1998b).

responsabilidade por atos e fatos de gestão do setor público: é o elo que faz a mediação do representado com os que detêm mandatos na democracia. É o elo entre aqueles que receberam a responsabilidade e a quem foi dada a obrigação de responder pela responsabilidade recebida: é o caso do gestor na administração pública.

Ressaltamos a relação sociedade e Estado com o aspecto de fiscalização inerente ao controle realizado pelos cidadãos haja vista que há uma exigência implícita na definição: há que se ter, do outro lado, a verificação dessa prestação de contas. Verificação que se faz de formas institucionais, por órgãos de governo encarregados disso e, pela via social, por cidadãos que se valem de instrumentos de democracia participativa: os conselhos gestores de políticas públicas, por exemplo. Há uma relação de responsabilidade entre o parlamento e o administrador público, posto que o primeiro delega responsabilidade para que o segundo proceda a gestão dos recursos públicos.

Bresser-Pereira (1997, p. 37) aponta a importância de considerarmos um critério funcional de repartição das formas de controle destacando o “controle democrático ou social”, exercido politicamente sobre organizações e até indivíduos. Esta classificação permite visualizar com clareza os campos de atuação das formas de controle: o Estado, a sociedade civil e o mercado. Aqui, o que nos ressalta é o controle social, o democrático realizado por organizações sociais.

O Controle social é exercido mesmo por indivíduos, mas o destaque é dado, em especial, ao controle das organizações públicas quando a sociedade civil se organiza para que isso possa ter efeito. O controle social permite que se detenha o controle de baixo para cima dessas instituições (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 38) e que se possa influenciar em suas decisões e execuções.

O modelo proposto por Bresser-Pereira é apenas um controle referido à organização social que contempla apenas seu aspecto administrativo. Não se trata de um controle social efetivo, mas tão somente uma visão gerencialista, que, vinda da administração privada, irá migrar para o setor público reduzindo a questão, extirpando seu conteúdo político. Racionalizando a questão ao seu limite unicamente administrativo, reduzindo a participação a uma formulação esquemática imprópria. É a crítica de Dagnino (2005, p. 55).

O Controle está inscrito na Constituição Federal de 1988 e visa, especialmente, assegurar que a administração pública atue segundo os princípios da legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e concede ao particular, ao cidadão, os meios para que exerça o controle social, o controle democrático e popular e, como diz Di Pietro, “o mais eficiente meio de controle da Administração Pública: o controle popular” (Di PIETRO, 2004, p. 623).

Um sistema de controle dos atos administrativos está instituído no país no âmbito dos três poderes, sendo assim definido: como controle administrativo, se vinculado ao Poder Executivo; controle legislativo, aquele exercitado pelos Tribunais de Contas, estaduais e federal; e controle judiciário, pelos meios disponíveis aos cidadãos, por meio de “ações específicas de controle da Administração pública” (Di PIETRO, 2004, p. 649). São os remédios constitucionais listados no rol de direitos e garantias (habeas corpus, habeas data, mandado de segurança, mandado de injunção, ação popular e o direito de petição).

Ainda, pode ser classificado como interno ou externo quando o órgão de controle está inserido, respectivamente, na própria estrutura do órgão controlado ou não.

Como diz a autora, referindo-se à importância da participação democrática e popular no controle da administração pública, todos esses são suplantados pelo poder concedido ao cidadão para fiscalizar e controlar os atos da administração: é o controle democrático ou popular ou controle social.

A disponibilização de informações, de todo tipo (orçamentárias, financeiras, administrativas) é elemento essencial e possibilitador de efetivação do controle a ser realizado a partir da sociedade. A criação dos portais de transparência, referenciando essas informações, destaca a relevância da transparência.

2.2 Os Modelos de Políticas de Transparência. Os documentos da ONU, o modelo OEA e o padrão mexicano

O estudo comparativo entre países e destes com a Lei Modelo latino-americana (OEA), por exemplo, visa buscar a gênese da difusão dessa política, reconhecendo, no processo, as similaridades e divergências incluídas nos padrões assimilados e integrados nos paradigmas jurídicos institucionais de cada país, consolidando sua internalização. É rever historicamente o processo e, dessa forma, identificar como se deu sua realização.

As metodologias qualitativas de difusão são aplicadas em estudos de transferências de políticas. As pesquisas de policy transfer se caracterizam por abordar poucos casos, uma vez que investigam como um país ou estado replica um desenho institucional similar de outra jurisdição. Para esse tipo de pesquisa, é normalmente empregado o método process tracing, o qual mapeia amplamente o processo e investiga por que e como a difusão ocorre, além de testar teorias e resultados (COELHO, 2016, p. 56).

Ressaltamos, neste process tracing, a necessidade em nossa pesquisa de buscar momentos relevantes do processo de construção do modelo. Destacamos alguns deles na criação/formulação do modelo de transparência e do discurso que acompanha sua criação. O quadro a seguir, criado por nós, subsidia o que pretendemos demonstrar. Mais adiante, quando estivermos relatando o papel da agência que difundiu o processo internamente no Brasil, voltaremos a apontar elementos de construção do discurso nesta etapa.

Os primeiros documentos tratam de uma formulação genérica ainda sem definições específicas. A mudança no tom e na especificação da conceituação acontecerá a partir do momento em que as instituições supranacionais passam a buscar por um discurso que possibilite a construção dos parâmetros de definição da transparência pública, quando terá o auxílio das comunidades epistêmicas.

2.2.1 A Declaração do Milênio e os acordos de combate à corrupção

A liberdade de informação, como aponta a ONU em sua primeira assembleia, em 1946, é um direito fundamental, uma declaração de princípios que ainda não tem elementos de operacionalização de difusão de uma política – o que somente iria ocorrer a partir de 2003.

A noção de “liberdade de informação” foi reconhecida, inicialmente, pela ONU. Em 1946, durante sua primeira sessão, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução 59(1) que afirmava: “A liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e [...] a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU” [...] (MENDEL, 2009, p. 08).

Em 1993, há a constituição de um relator específico para o assunto “liberdade de opinião e expressão” pela Comissão da ONU para os Direitos Humanos. É reduzida a amplitude do que havia na Declaração de Direitos de 1946, que declarava o direito à informação “um direito humano fundamental”. Desta feita, o direito é mais objetivamente definido tratando-se explicitamente de direito à opinião e expressão (ainda não há um texto explícito sobre direito de informação junto ao Estado). O que estamos buscando conhecer a partir do momento da definição desse direito à informação pública para estabelecermos um possível momento de partida do

processo que levará à difusão. Essa movimentação inicial é suficiente para entusiasmar e, incentivar, provocar, as comunidades epistêmicas que Haas apresentou em seu texto e sobre as quais dissertamos longamente a respeito.

Do Relatório Anual de 1998, ONU E/CN.4/1998/40, de 28 janeiro de 1998, é possível identificar um momento importante onde a formulação do direito de acesso à informação está mais próximo daquele que haveremos de internalizar e difundir. Repetimos, do relatório, seu parágrafo 14:

Na opinião do Relator Especial, o direito de buscar, receber e disseminar informações impõe uma obrigação positiva aos Estados de garantir o acesso à informação, em particular as informações que o governo mantém em todos os tipos de sistemas de armazenamento ou recuperação, como, por exemplo, filmes, microfichas, mídia eletrônica e fotografias (RELATÓRIO, 1998).

O Relatório Anual, de 18 de janeiro de 2000, chama a atenção para o pedido formulado pela complementação no sentido de:

Em sua resolução 1999/36, a Comissão de Direitos Humanos convidou o Relator Especial a que complemente suas observações sobre o direito de buscar, receber e distribuir informações e ideias de todos os tipos [...] (RELATÓRIO, 2000, § 42).

E, em vista do pedido, continuando, a:

Relatora Especial deseja reafirmar mais uma vez que o direito de buscar, receber e distribuir informação não é apenas corolário da liberdade de opinião e expressão, mas um direito em si mesmo, um daqueles apoiar sociedades livres e democráticas. É também um direito que dá conteúdo à participação, que por sua vez é considerada essencial, por exemplo, para o exercício do direito ao desenvolvimento (RELATÓRIO, 2000, § 42).

Ainda, no mesmo relatório, estão relacionados os padrões que as leis de acesso à informação deverão se conformar, no parágrafo 44, dos quais ressaltamos:

[...] os organismos públicos têm o dever de divulgar informações e indivíduos correspondente direito de recebê-lo, entendendo por informação todos os dados que estão no poder de cada órgão, independentemente do modo como são mantidos; [...] (RELATÓRIO, 2000, § 44).

Outro documento relevante é a Declaração do Milênio, aprovada em reunião de cúpula realizada na Sede da Organização das Nações Unidas, em Nova Iorque, entre os dias 6 e 8 de setembro de 2000 e “reflete as preocupações de 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países” (DECLARAÇÃO, 2000).

O tema da Transparência aparece no item “Desenvolvimento e Erradicação da Pobreza”, afirmando a necessidade de transparência nos sistemas de comércio, financeiro e monetário, e apela para um sistema que seja não discriminatório e multilateral.

É uma referência ainda indireta à questão da Transparência Pública. Esse documento é de setembro de 2000.

13. A realização destes objetivos depende, entre outras coisas, de uma boa governação em cada país. Depende também de uma boa governação no plano internacional e da transparência dos sistemas financeiros, monetários e comerciais. Propugnamos um sistema comercial e financeiro multilateral aberto, equitativo, baseado em normas, previsível e não discriminatório (DECLARAÇÃO, 2000).

O documento Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção²², de outubro de 2003, tem como finalidade promover e fortalecer as medidas de prevenção e de combate à corrupção, especialmente na necessidade de promover e estabelecer, entre outros princípios, a transparência, a integridade e a obrigação de prestar contas (artigo 5, item 1). O tema da transparência está, neste texto, identificado com a gestão pública e as obrigações inerentes ao administrador de recursos públicos.

No artigo 7, do setor público, o documento propõe a adoção pelos estados parceiros de mecanismos de seleção por concursos subordinados a princípios de “eficiência, transparência e critérios objetivos, tais como mérito, equidade e aptidão”. O tema dos concursos e sua subordinação a princípios, incluindo a transparência, também havia sido tratado na Convenção Interamericana contra a Corrupção, em termos bem semelhantes. A convenção foi firmada em 29 de março de 1996, em Caracas, Venezuela e, no Brasil, foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002.

Ainda no artigo 7, item 3, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003), está a necessidade de transparência no financiamento das candidaturas e dos partidos políticos. E o item 4, objetivamente, aponta a necessidade dos estados participantes adotarem regras para “fortalecer sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesses, ou a manter e fortalecer tais sistemas” (CONVENÇÃO, 2003). O mesmo documento aponta a necessidade de

²² “As principais Convenções voltadas ao tema e das quais o Brasil é signatário são: a Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA), a da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a das Nações Unidas (ONU)”.

“Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), firmada em 29 de março de 1996, em Caracas, Venezuela. No Brasil, ela foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002”.

“Convenção da OCDE foi firmada em 17 de dezembro de 1997 pelos Estados membros, juntamente à Argentina, Brasil, Bulgária, Chile e República Eslovaca, tendo entrado em vigor no ano de 1999. No Brasil, a Convenção foi ratificada em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº. 3.678, de 30 de novembro de 2000”.

“Convenção da ONU contra a Corrupção foi assinada em 9 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida (México) e por isso, é também conhecida como a Convenção de Mérida”. Promulgada por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (CGU, 2013b).

transparência nas aquisições e nos processos de licitações e dos contratos firmados pela administração pública.

O artigo 10, no título “Informação Pública”, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003), trata de como deve ser a publicidade do setor público, e a necessidade de transparência é indicada pela ONU:

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões [...] (CONVENÇÃO, 2003).

E o item a, do mesmo artigo, afirma a necessidade de possibilitar a todos os cidadãos, segundo as regras do direito local, a forma de acessar informações junto aos órgãos públicos e a garantia de privacidade aos dados pessoais:

Adopção de procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter, quando apropriado, informações sobre a organização, o funcionamento e os processos de tomada de decisão da sua administração pública e, no respeito da proteção da privacidade e dos dados pessoais, sobre decisões e atos legais que dizem respeito a membros do público [...] (CONVENÇÃO, 2003).

O artigo 13 aponta a necessidade de favorecer a participação, destacando os grupos fora do setor público (a sociedade civil, as organizações não governamentais, bem como a comunidade). A participação deve ser ampla, irrestrita e transparente para incentivar, promover e possibilitar a participação nas tomadas de decisões.

Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes: a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões; [...] (CONVENÇÃO, 2003).

A Convenção (2003) contém o texto que trata a Transparência Pública como uma das definições que se adotará para o processo de difusão pelo mundo inteiro e, especialmente, na América Latina. Todo o texto, contexto, a ideologia, e, portanto, o discurso, está praticamente definido nesta Convenção. A data é outubro de 2003.

Antes desses documentos não havia o reconhecimento desse direito à informação da forma que está posta. Essa visão predominante será o acesso à informação como um direito humano fundamental que exige garantias de transparência da administração pública para o seu pleno exercício. O texto a seguir

declara, ainda, a partir de quando instituições financeiras internacionais passaram a adotar políticas de divulgação de informações:

Enquanto, em 1990, apenas 13 países haviam adotado leis nacionais de direito à informação, hoje mais de 70 dessas leis já foram adotadas em nível global, e estão sendo consideradas ativamente em outros 20 ou 30 países. Em 1990, nenhuma organização intergovernamental reconhecia o direito à informação. Agora, todos os bancos multilaterais de desenvolvimento e uma série de outras instituições financeiras internacionais adotaram políticas de divulgação de informações. Em 1990, havia uma visão predominante do direito à informação como uma medida de governança administrativa, ao passo que hoje este direito é cada vez mais considerado como um direito humano fundamental (MENDEL, 2009, p. 03).

O Quadro 2, a seguir, mostra os países a que se refere Mendel (2009).

Quadro 2 – Primeiros países a terem Lei de Acesso

Ranking	País	Data
40	<u>Suécia</u>	1766
31	<u>Finlândia</u>	1951
69	Estados Unidos da América	1966
76	Noruega	1970
103	<u>Dinamarca</u>	1970
70	Holanda	1978
105	<u>França</u>	1978
51	<u>Nova Zelândia</u>	1982
65	<u>Austrália</u>	1982
57	<u>Canadá</u>	1983
37	<u>Colômbia</u>	1985
102	<u>Grécia</u>	1986
122	<u>Áustria</u>	1987

Fonte: Elaborado pelo autor (2019). Adaptado com informações do Global Right to Information Rating, realizado pelo Center for Law and Democracy.

A virada relativa ao direito de informação, visto como direito fundamental, está colocada. Aquilo que era questão interna de alguns poucos países, o acesso à informação e a transparência passiva, passam a ser uma questão referida aos direitos fundamentais e, portanto, motivação para difusão dessa política. Neste momento, ou a partir dele, as comunidades epistêmicas que detêm o conhecimento específico na área deverão ter papel fundamental neste processo, reunindo-se em seminários,

congressos, relações internacionais, eventos multinacionais, dentre outros. A observação seguinte, confirma:

Desde que a primeira edição deste livro foi publicada em 2003, essas mudanças, que já estavam em pleno curso, aprofundaram-se e difundiram-se ainda mais. Um exemplo emblemático disso foi a adoção da primeira lei de direito à informação por um país do Oriente Médio, a Jordânia, em 2007 [...] (MENDEL, 2009, p. 03).

É relevante observar a mudança de discurso após a ocorrência de eventos históricos determinantes na direção para a qual aponta o mundo após a queda do muro de Berlim. Este, um evento simbólico que, aliado ao consenso de Washington, aponta para escolhas que marcam o fim do século XX e mudam o panorama mundial. É de ressaltar a influência dessas políticas econômicas, especialmente aquela vitoriosa com o Consenso – o Decálogo – e que caracterizou as opções econômicas de uma grande parte dos países em desenvolvimento, determinando suas escolhas por muitos anos.

As diretrizes do economista John Williamson, apresentadas em 1989, o “Consenso de Washington”, traçaram o caminho que os países da América Latina deveriam trilhar: o esforço fiscal, que se traduz no equilíbrio receita-despesa; a desoneração fiscal do capital; a flexibilização da legislação dos mercados de trabalho, diminuindo a carga social com os trabalhadores; e, na esfera estatal, o desmonte do modelo intervencionista (PICCOLO, 2010).

O quadro a seguir amplia nossa compreensão sobre a questão.

Quadro 3 – Relação entre documentos relevantes, suas datas de criação e publicidade

Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos.	São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969.	Reafirma, em seu artigo 13, a Liberdade de Pensamento e de Expressão.
Consenso de Washington - O decálogo do Consenso: dez Regras básicas "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento, seja qual for o seu grau de desenvolvimento	Novembro de 1989, Washington D.C.	Economistas de instituições financeiras: FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos; Fundamentadas a partir das teses de John Williamson

Convenção Interamericana contra a Corrupção	29 de março de 1996, em Caracas, Venezuela. No Brasil, ela foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002	Refere-se a sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência (artigo III, item 5)
- Relatório Anual, Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Doc. da ONU E/CN.4/2000/63	Janeiro de 2000	Estão relacionados aos padrões que as leis de acesso à informação deverão se conformar (parágrafo 44)
Declaração do Milênio é uma Reunião de cúpula realizada na Sede da Organização das Nações Unidas, em Nova Iorque	Setembro de 2000	O tema transparência aparece no item “desenvolvimento e erradicação da pobreza” afirmando a necessidade de transparência nos sistemas de comércio, financeiro e monetário
Plano de Ação da Terceira Cúpula das Américas	Realizada na Cidade de Québec, em 2001	“Os governos assegurarão que suas legislações nacionais sejam aplicadas de igual maneira a todos, respeitando a liberdade de expressão e o acesso de todos os cidadãos à informação pública”
LFTAIPG - Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental	Publicada no dia 11 de junho de 2002	Marco normativo (regulou o Acesso à Informação do artigo 6º da Constituição mexicana)
Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	Outubro de 2003	Estabelece, como finalidade para promover e fortalecer as medidas de prevenção e para combater a corrupção, especialmente na necessidade de promover, entre outros princípios, a transparência, a integridade e a obrigação de prestar contas (artigo 5, item 1)

Declaração de Nuevo León da Cúpula Extraordinária das Américas	Realizada na Cidade de Monterrey, em 2004	Chefes de Estado e de Governo – compromisso de proporcionar os arcabouços para garantir o direito de acesso à informação pública
A Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública (Resolução da Assembleia Geral da OEA nº 2607 (XL-O/10)) Apresentação em 29/04/2010	Aprovada na quarta sessão plenária, em 8 de junho de 2010	Modelo de reforma (Resolução da Assembleia Geral da OEA nº 2607 (XL-O/10))
Lei nº 12.527, a LAI	18 de novembro de 2011	Brasileira, Lei de Acesso à Informação
Ley General de Transparencia y Acceso a La Información Pública (Regulamentou inovação inserida no artigo sexto do texto, na reforma constitucional de 2014)	Publicada em 04 de maio de 2015	Órgão criado: INAI – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Órgão recursal autônomo.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, com dados de diversas fontes: Oliveira (2009); Mendel (2009); México (2002); OEA (2010); México (2015).²³

2.2.2 O modelo Latino Americano (Brasil e México)

Os estudos sobre a difusão ou transferência de políticas públicas ainda são escassos no Brasil. Os processos de como se dão as transferências nas implementações das legislações, os desenhos das políticas, refletem como temas da agenda de determinados atores domésticos ou internacionais estão posicionados em busca de hegemonia.

O caso da política de acesso à informação, visto como tema estratégico para a agenda do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, segue esse caminho. O documento mais influente da difusão de tal política na América Latina, que aponta os padrões sobre o acesso à informação, foi elaborado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, pela Relatoria Especial pela Liberdade de Expressão.

²³ Essa pesquisa está centrada na transparência passiva, e, por isso, ressaltamos que aqui neste quadro buscamos entender quando surge o discurso mais específico que se refere à transparência pública.

Essa política é vista segundo a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Carta Democrática Interamericana como necessária para as poliarquias do hemisfério sul-americano, sobretudo as mais jovens. Substitui o padrão dos antigos regimes de exceção, onde o sigilo era a regra e o Estado possuía uma relação patrimonialista com a informação, considerando-a como sua propriedade, para um paradigma no qual o sigilo passa a ser a exceção, ou, como ficou conhecido como a pedra de toque dessa perspectiva, o Princípio da Máxima Divulgação.

Os padrões construídos pela Comissão de Direitos Humanos da OEA para a política de acesso à informação em documentos, como a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a Declaração de Princípios da Liberdade de Expressão, a Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação Pública, entre outros, serão analisados e identificaremos se esses padrões foram internalizados ou não nos principais documentos legais sobre o tema em países da América Latina, a saber: Brasil e México.

2.2.3 Um relato do histórico recente da Transparência no México

A Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, a LFTAIPG, foi publicada no dia 11 de junho de 2002. A Lei Federal estabeleceu o marco normativo para o Acesso à Informação, no artigo 6º da Constituição mexicana.

O objetivo da Lei Federal de 2002 é estabelecer o desenho institucional e o procedimento específico para o poder Executivo Federal e prevê que outros sujeitos obrigados (Legislativo, Judiciário, órgãos constitucionais autônomos e outras autoridades federais) estabelecerão, mediante seus próprios regulamentos, procedimentos para proporcionar acesso à informação aos particulares, de acordo com os princípios e prazos da lei (MONTERO, 2012, p. 37).

Como o Estado mexicano, de forma assemelhada ao Estado brasileiro, é organizado federativamente, com entes federados autônomos – Estados e Distrito Federal – cada um dos entes precisou legislar a respeito, o que determinou o surgimento de 32 leis estaduais de transparência.

A Lei Federal, que tratou do acesso à informação em 2002, é resultado de demandas da sociedade civil e, “em particular das ideias surgidas do denominado ‘Grupo Oaxaca’, formado no contexto do Seminário Nacional de Direito à Informação e Reforma Democrática (realizado em 20 de maio de 2001, na cidade de Oaxaca)”. A

LFTAIPG foi construída tendo por base três eixos principais: o primeiro é a transparência ativa; o segundo eixo, a transparência passiva; e o terceiro, a criação de instituições responsáveis pela aplicação e interpretação da lei.

E, relevante para o nosso estudo comparativo, nela está a criação do órgão autônomo que garante o direito de acesso, julga recursos, no âmbito federal, o IFAI – Instituto Federal de Acesso à Informação. A Ley Federal de Protección de Datos Personales em Posesión de Los Particulares – LFPDPPP, de 2010, acrescenta ao IFAI a atribuição de fiscal da proteção de dados pessoais, conhecido como dados sensíveis, tornando-o em Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados (MÉXICO, 2010).

O Instituto foi criado, originalmente, na Lei de 2002, como organismo descentralizado, autônomo na sua operação, com orçamento descentralizado, para promover e difundir o exercício do direito à informação, com capacidade de decidir sobre recursos de revisão de negativas de solicitações de informações de solicitantes inconformados.

Deste modo, o IFAI passa a tutelar o direito de acesso à informação, bem como os direitos de proteção aos dados pessoais em posse de particulares, no âmbito da Administração Pública Federal, e torna-se a autoridade nacional para a proteção de dados pessoais em posse de particulares, com atribuições de aplicação de multas. A Lei Federal de 2002 havia detalhado a constituição interna do órgão – o IFAI – e a nomeação dos seus membros. Este tema está incluído na reforma constitucional de 2014, com alterações que aprimoram o texto legal: o artigo 34 da LFTAIPG de 2002 determina que o IFAI terá cinco comissionados nomeados para um mandato de sete anos. No texto assimilado pela Constituição reformada, o “organismo garante”, passa a ter sete comissionados, escolhidos a partir de ampla consulta à sociedade e nomeados pela Câmara de Senadores.

A estrutura delineada pela Ley de 2002 contemplava as “unidades de enlace”: a unidade que faz a ligação entre o particular e a entidade à qual se faz a solicitação (algo assemelhado ao SIC brasileiro: Serviço de Informação ao Cidadão). E os Comitês de Informação que, entre outras funções, são a primeira instância de revisão ante as possibilidades de negativa de acesso (formado por um servidor designado, o titular da unidade de enlace e o titular do órgão de controle interno). Os comitês são responsáveis por coordenar as ações, instituir os procedimentos, pela classificação da informação, por processar e enviar os dados para o IFAI para o Informe Anual, etc.

O desenho institucional estabelecido pela Lei Federal de 2002 colocou o IFAI como órgão fiador do acesso à informação pública no âmbito da Administração Pública Federal. Entre outras, a Lei Federal estabeleceu como atribuições do IFAI, em seu artigo 37: conhecer e decidir sobre recursos de revisão, revisar os critérios de classificação da informação reservada, recomendar aos órgãos para o cumprimento da lei, proporcionar apoio, estabelecer políticas de proteção e segurança de dados pessoais, capacitar servidores, difundir e ampliar o conhecimento sobre a lei.

Importante ressaltar que o atual modelo mexicano está construído a partir de inovação inserida no artigo sexto do texto constitucional, na reforma de 2014, que estabeleceu a existência de um órgão autônomo que tem competência recursal a nível nacional. A publicação da “Ley General de Transparencia y Acceso a La Información Pública”, lei geral de 2015, regulamentou o dispositivo: “Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información” (MÉXICO, 2015).

O órgão criado na Ley General de 2015 é o INAI – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

2.2.4 O padrão mexicano adotado pela “Ley General” de 2015

Anteriormente, a lei de 2002, de âmbito federal, não contemplava a existência de um órgão recursal a nível nacional. Apenas após a publicação da lei geral de 2015 é que se estabeleceu esse nível de recurso. Esse modelo contempla uma instância, acima de todas as outras e que delas independe, capaz de julgar um recurso de inconformidade do cidadão que teve seu pedido negado ou respondido de forma não satisfatória.

A Constituição Federal, Artigo 6º, Seção VIII, estabeleceu a existência de um órgão garante autônomo, que tem competência para conhecer dos assuntos relacionados:

Con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal [...].

E, importante, nestas novas competências que são atribuídas ao órgão garante, está que “conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal [...]”. Estabelecendo a possibilidade de recurso sobre decisões dos órgãos garantes equivalentes nos estados.

A previsão constitucional da existência desses órgãos garantes nos entes federados está no artigo 116, seção VIII, que repetimos:

Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho (MÉXICO, 1917).

Texto vigente com a última reforma da Constituição mexicana, publicada em 27 de janeiro de 2016.

São esses organismos que garantirão o funcionamento do sistema federal de transparência pública e proteção aos dados sensíveis, de forma coordenada com o organismo garante nacional: “El organismo garante coordinará sus acciones [...] con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano”.

Acrescenta, ainda, no mesmo artigo, que a lei tem por objeto estabelecer os princípios, bases gerais e procedimentos para garantir o acesso à informação em posse de qualquer autoridade, entidade, órgão e organismo dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, detalhando, em seguida, que atinge também os partidos políticos, órgãos autônomos e fundos públicos.

O modelo começa a ser definido na Constituição Federal mexicana, por meio de alteração constitucional. Neste artigo, adicionado por reforma do texto, em 07 de fevereiro de 2014, está a construção do INAI da forma como é atualmente: um organismo autônomo, especializado, imparcial, colegiado, com personalidade jurídica e patrimônio próprio. Com autonomia técnica e de gestão.

Esse é um lado da questão: um organismo que garante o respeito ao direito de acesso; e, de outro lado, estão aqueles órgãos/organismos que estão sujeitos – submetidos a cumprir (sujeitos obrigados) – a legislação de acesso à informação e a transparência. Os sujeitos obrigados, referidos na Constituição Federal e no artigo 23 da Lei Geral, publicada em 04 de maio de 2015, são os sujeitos que devem propiciar transparência e permitir acesso à informação, bem como proteger os dados pessoais

que estejam em seu poder. Os sujeitos obrigados são aqueles que estão submetidos à determinação constitucional e legal sobre acesso à informação pública.

Ainda, na reforma constitucional, foi atribuída ao órgão garante nacional a possibilidade de conhecer de recursos de revisão que por seu interesse o justifique. É uma forma de atrair para si as decisões de órgãos garantes estaduais que considerem relevantes, o que pode ser feito de ofício, pelo INAI, ou mesmo a pedido do órgão garante do estado ou do Distrito Federal. O órgão analisa recursos na esfera federal, no âmbito do Poder Executivo, e atua como segunda instância recursal dos órgãos estaduais e federais autônomos. Entretanto, e mais importante, na relação conflituosa que se espera harmônica entre os poderes, atua como órgão recursal em segunda instância dos Poderes Legislativo e Judiciário.

As decisões do “organismo garante” são vinculatórias, definitivas e inatacáveis pelos sujeitos obrigados. A lei é recente, 2015, e as questões relativas às possibilidades de relações conflituosas entre os Poderes em face de decisões do órgão precisarão de um decurso de tempo para serem avaliadas. A importância do INAI ressalta nas suas competências, que possibilitam uma homogeneização do direito de acesso em nível nacional. É o que diz a comissionada do INAI, Araceli Cano Guadiana, no Painel 5 – “Medios de impugnación previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, no dia 29 de maio de 2015, realizado no “Seminario Sobre Alcances y Retos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, pelo INAI, na Ciudad do México:

¿Qué logrará esta Ley General? Tratar de homogeneizar los criterios de substanciación, resolución y definitividad, obviamente de resoluciones, para garantizar por parte de los órganos garantes un verdadero derecho homogéneo en toda la República (GUADIANA, 2015).

Este organismo garante, fiador do direito de acesso à informação e da proteção de dados pessoais em posse de terceiros, é órgão colegiado integrado por sete “comisionados” nomeados pela “Câmara de Senadores”, a partir de consulta à sociedade, por dois terços dos presentes, podendo essa nomeação ser contestada pelo Presidente da República em dez dias úteis. A fórmula mexicana está bem próxima ao modelado pela OEA (conforme exposto no item 1.3.5).

O mandato é de sete anos e as exigências para ocupar o cargo incluem o exercício com exclusividade, sendo impedidos de terem outro cargo ou emprego. O presidente está obrigado a reportar um Informe Anual ao Senado. O presidente é eleito por voto secreto entre os comisionados para um período de três anos com

possibilidade de reeleição. Haverá um Conselho Consultivo, de 10 conselheiros, eleitos pela Câmara dos Senadores.

2.2.5 O Modelo proposto pela Organização dos Estados Americanos. A Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública

A partir de resolução da OEA que recomendava a “elaboração de uma lei modelo sobre o acesso à informação pública e um guia para sua implementação, em conformidade com as normas internacionais nessa matéria”, a Secretaria-Geral da OEA estabeleceu um grupo, do qual participaram representantes da Comissão Jurídica Interamericana, da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão, do Departamento de Modernização do Estado e Boa Governança (cujo nome atual é Departamento de Gestão Pública Efetiva) e do Departamento de Direito Internacional, bem como peritos em acesso à informação de alguns países e da sociedade civil, para apresentar o documento conforme proposto. Em 29 de abril de 2010 ocorreu a apresentação da Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação e seu guia de implementação à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente.

A Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública foi aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 8 de junho de 2010, para servir de modelo de reforma (Resolução da Assembleia Geral da OEA nº 2607 (XL-O/10)). Documentos anteriores demonstraram a intenção política de construir os mecanismos e condições para a garantia do direito de acesso. Recordamos o Plano de Ação da Terceira Cúpula das Américas, realizada na Cidade de Québec, em 2001, em que “os governos assegurarão que suas legislações nacionais sejam aplicadas de igual maneira a todos, respeitando a liberdade de expressão e o acesso de todos os cidadãos à informação pública”; a Declaração de Nuevo León, da Cúpula Extraordinária das Américas, realizada na Cidade de Monterrey, em 2004, em que os Chefes de Estado e de Governo manifestaram o compromisso de proporcionar os arcabouços jurídicos necessários, bem como as estruturas e as condições para garantir o direito de acesso à informação pública.

São reafirmações de decisões políticas anteriores inscritas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e na Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A Convenção,

assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, reafirma, em seu artigo 13, a Liberdade de Pensamento e de Expressão.

A Lei Modelo aponta para a necessidade de o direito de acesso à informação ser o mais amplo possível e ressalta a necessidade de estabelecer exceções ao princípio de máxima publicidade, ressaltando que o regime de exceção deve ser definido por lei e, portanto, amplamente debatido e excetuar apenas as questões absolutamente necessárias em uma sociedade democrática.

O Princípio da Máxima Publicidade estabelece que o acesso deve ser completo, acessível, de forma oportuna e garantindo a todos o acesso à informação, limitado, apenas, pelo regime de exceções definido por lei e “estritamente necessários em uma sociedade democrática” (OEA, 2010, item 2).

O Modelo, em seus primeiros itens, determina que a lei obrigue todas as autoridades, nos três Poderes, e em todos os níveis da organização política nacional, devendo abranger toda a estrutura de governo, sejam entes federados, municípios ou províncias, ou qualquer ente subnacional. Todas as autoridades, mesmo de organizações privadas que recebam e executem com recursos públicos estão vinculados à lei (OEA, 2010, item 3).

A segunda parte da Lei Modelo, “Medidas para promover a Abertura”, estabelece fundamentalmente a ação proativa dos governos para promover a transparência. A utilização da proatividade pelos entes estatais, reduz, dessa forma, o âmbito das questões a serem respondidas pela inquirição direta do solicitante cujo direito precisa estar garantido por leis de transparência passiva.

Ainda nas definições abrangidas pelo modelo estão aquelas relacionadas como Garantias ao Direito de Acesso. Assinalamos, entre outras: que a autoridade solicitada deve informar se detém ou não a informação pedida; deve informar ao solicitante da possibilidade de interpor um recurso em caso de negativa de fornecer o que foi perguntado; àquele que solicita, não é necessário motivar o seu pedido de informação.

Nenhum custo poderá ser exigido para apresentação de sua solicitação – ou seja, ficam vedadas as cobranças de taxas para inquirir à Administração Pública. É o princípio da gratuidade que deverá informar as leis nacionais.

Em outro ponto, o Modelo proposto pela OEA determina os elementos mínimos para compor o pedido de informação solicitado à administração pública. Entre outros, o pedido deve conter o necessário para identificar claramente o que se deseja, de tal

forma a permitir que se localize o que se pede; a forma como se dará a resposta deverá compatibilizar o interesse da administração em reduzir os custos com o interesse de fornecer a prestação solicitada.

A Lei inclui a possibilidade de se fazer a solicitação sem identificação, anonimamente, exceto em situações que envolvam informações pessoais (neste caso, o anonimato está proibido).

São alguns princípios fundamentais para que a lei possa ter efetividade junto àqueles a que se destina: o princípio da não motivação; o princípio da gratuidade; sem custo excessivo; e, impossível imaginar uma lei de acesso à informação sem instâncias recursais, a possibilidade de recorrer das negativas de acesso à informação.

O item 41 da Lei Modelo protege os direitos de acesso aos dados pessoais e sua confidencialidade, de forma que “as autoridades públicas podem rejeitar o acesso à informação [...]” quando “o acesso afetar os seguintes interesses privados:

1. o direito à privacidade, incluindo privacidade relacionada à vida, saúde ou segurança [...].”

As legislações nacionais observam essa regra de exceção e garantia de confidencialidade dos dados e informações pessoais (nas leis de acesso ou em leis específicas sobre o tema). Exemplificando, essa proteção recebe tratamento exaustivo na legislação mexicana que protege, inclusive, os dados pessoais em posse de particulares. A Lei Modelo determina um prazo de 20 dias úteis para a resposta e, sempre que possível, antecipando o prazo previsto. Poderá haver prorrogação por um novo período igual ao inicial, de 20 dias úteis, quando houver dificuldades na busca ou revisão de grande número de documentos.

Os prazos que excederem, por necessidade da Administração, situações “verdadeiramente excepcionais, [...] um volume significativo de informação, [...] poderá solicitar à Comissão de Informação [...] prazo superior a [quarenta] dias úteis para responder à solicitação” (item 36 da Lei Modelo).

Há uma preocupação em definir prazos, listando as situações possíveis, de forma a garantir que em um prazo razoável, ao solicitante, se informe o que se pediu – mesmo que de forma limitada, parcial – ou se negue a informação. Assim, com a resposta devidamente fundamentada, o solicitante poderá recorrer em uma instância interna ou externa, conforme o modelo adotado. Os prazos deverão ser seguidos sob pena de “entendida como rejeição da solicitação” (OEA, 2010, item 36, (2)).

Se a informação estiver classificada dentro do regime de exceções, definido em lei, o interessado deverá ser informado com uma descrição específica das condições legais utilizadas para a definição do material como reservado, além de ser esclarecido do seu direito de interpor recurso quanto à negativa de fornecimento por tratar-se de material classificado.

A construção do modelo recursal deverá ser contemplada em cada lei nacional, conforme ressaltado na Lei Modelo. Caso o solicitante, ao ter indeferido seu pedido, não pudesse buscar uma autoridade diferente e superior àquela que o negou, a lei seria inócua. A negativa de acesso à informação terminaria o processo de pedido e encerraria a possibilidade de questionamentos pelos interessados. O Modelo previu essas situações e estabeleceu diversos graus de recursos. Inicialmente um grau de recurso ao titular da autoridade pública, e, por isso, denominado de grau de recurso de apelação interna.

Caso persista a negativa de acesso a essa decisão devidamente fundamentada e proferida em prazo máximo de 10 dias úteis, poderá o interessado recorrer a um novo grau de apelação, desta feita denominada de apelação externa, posto que será direcionada à autoridade que não integra o órgão que negou o acesso. Neste caso, o recurso será dirigido à Comissão de Informação. A apelação interna é facultativa, antes da apresentação de uma apelação externa.

A Lei Modelo ainda garante a revisão judicial, o recurso ao Poder Judiciário, que dependerá da forma como se organiza o Poder em cada país. Em geral, os tribunais têm poderes para processar esses casos e aplicar sanções às autoridades. Caso não exista essa possibilidade na legislação nacional, é necessário incluir esses poderes de sancionar dentro da lei de acesso à informação.

A Comissão de Informação, que está definida no texto Modelo, não necessariamente precisa ter essa denominação: o que interessa é que sejam mantidas suas atribuições. A proposta da OEA lista suas características e competências.

A Comissão deve ter personalidade jurídica, patrimônio e orçamento próprios, podendo demandar e ser demandada em juízo. Deve, ainda, ter completa independência operacional, relatando sua atuação, periodicamente, ao Legislativo. Em suma, um órgão autônomo.

Na formação da Comissão de Informação, seus integrantes deverão ser nomeados pelo Poder Legislativo, por um quórum qualificado que garanta apoio

parlamentar aos seus membros, e, em seguida, designados pelo executivo, a partir de um processo de escolha amplo, público, transparente “há a possibilidade de que essa escolha se dê por “nomeação executiva, com a nomeação e aprovação do legislativo; e nomeação legislativa, com a nomeação ou aprovação do executivo” (OEA, 2010, Comentário ao item 57). O importante é que se garanta a participação dos poderes de forma a dar consistência e apoio parlamentar aos comissários/designados. Deve ser um órgão colegiado, com um número sugerido mínimo de cinco membros, com mandatos sugeridos de cinco anos, prorrogáveis por mais cinco, idôneos e de capacidade e experiência comprovadas, evitando-se o número ímpar de três. Do comentário inserido na Lei Modelo, repetimos:

A Comissão tem funções que a colocam em uma posição destacada no sistema, a fim de garantir o direito de acesso à informação. Atua como um órgão superior que analisa e decide sobre recursos e que propõe e define políticas para a área da transparência pública. Entre suas muitas atribuições, estão: “revisar a informação em posse de qualquer autoridade pública, inclusive mediante inspeções in situ”, (OEA, 2010, item 61, alínea a); chamar testemunhas e produzir provas em processo de apelação; expedir recomendações às autoridades públicas; promover a lei junto à população; cooperar com a sociedade civil.

Quanto à responsabilização, o Modelo criminaliza a destruição de documentos que foram objeto de solicitação de informação (OEA, 2010: item 65). Isenta de responsabilidade civil ou penal os que agirem de boa fé no cumprimento e atribuições do que prescreve esta lei. E descreve como infrações administrativas, a atuação deliberada que visa: a impedir o acesso a qualquer documento indo de encontro com o estabelecido pela Lei Modelo; a destruir documentos; a interferir nos trabalhos da Comissão de Informação, entre outros.

As sanções propostas no Modelo, em conformidade com o Direito Administrativo de cada Estado nacional, poderão incluir multa, suspensão, destituição ou inabilitação para o serviço público (OEA, 2010: item 66, (3)).

2.2.6 O caso brasileiro: A LAI - Lei de Acesso à Informação, lei 12.527, de 18 de novembro de 2011

A lei 12.527, de 2011, trata evidentemente de Transparência Passiva. A Transparência Ativa está na Lei Complementar 131, de 2009, na lei 12.527 e no

decreto que a regulamentou, o decreto 7.724, de 16 de maio de 2012. A seguir, uma análise de aspectos da LAI – a Lei de Acesso à Informação, especialmente dos princípios que a informam, que nos permitirão concluir pela semelhança com o modelo da OEA.

A dificuldade de se conhecer definição de Informação Pública é que a legislação não é explícita em relação a esse conceito. O que se conhece é o conceito de informação como dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato (BRASIL, 2011). Mas essa é uma definição que se aplica à informação de qualquer espécie. E não àquela a qual pretendemos que seja pública, de caráter sujeito ao conhecimento de todos e que, desta forma, usada como ferramenta e instrumento de decisão, possa vir a contribuir para o aprimoramento da gestão. Pela leitura dos artigos de forma conjunta e interpretando a lei em sua totalidade, está evidente que a lei de transparência brasileira – a LAI – se destina ao acesso de informações públicas. É o que se entende ao considerarmos uma hermenêutica que leva em conta o espírito do que foi legislado. Entretanto, a expressão — informação pública – só surge ao longo do texto (precisamente no artigo 9º), sem prévia definição.

Na análise do texto legal, identificamos a ausência de uma definição imediata, clara e objetiva da informação pública. Ao procurarmos uma justificativa para esse entendimento, de forma ampla, do sentido de informação, sem declarar nas definições que abrem o texto legal seu caráter de pública, observamos em algumas legislações municipais – que se assemelham à lei federal, por serem elaboradas segundo o processo de internalização e, portanto, por simetria jurídica – uma preocupação com o que chamam de informação de interesse privado (uma distinção da informação de caráter público).

A lei federal garante que são mantidas todas as hipóteses legais de sigilo – bancário, fiscal e de segredo de justiça – previstos na legislação esparsa. As informações passíveis de publicidade são aquelas que não estão gravadas de sigilo, a partir de sua classificação, bem como as informações que a lei define como pessoais e que, por definição, não são públicas (por definição, restritas por 100 anos). Logo, resta pouco – ou nada – que tenha caráter privado e esteja na posse da administração pública e que pudesse ser fornecido.

Assim, apesar de não termos a definição explícita da informação pública, temos, no conjunto da legislação disponível, elementos que garantem a

disponibilidade apenas de informações em poder da administração que tenham este caráter.

A lei brasileira se aplica a todos os órgãos integrantes da administração direta e indireta, dos três poderes da República – legislativo, judiciário e executivo – e em todos os níveis da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Inclusive às Cortes de Contas e aos órgãos integrantes do Ministério Público. Também estão incluídas as entidades privadas que recebam recursos públicos – diretamente do orçamento ou via subvenções ou outras formas – para realização de ações de interesse público. Mas o sistema não é único, no sentido de que há um sistema recursal para cada poder da República e dos entes federados. Diz a lei da transparência nacional que o sistema de recursos se aplica ao — poder executivo federal, o que exclui e estabelece a necessidade de que sejam criados outros sistemas recursais. Assim, nos estados da federação teremos um sistema de recursos e em cada município brasileiro será necessário criar o seu próprio sistema. Os estados e municípios terão suas próprias leis de transparência e precisarão regulamentá-las, cada um à sua maneira, respeitando o texto federal, no que couber.

A lei brasileira é flexível. É a facilitação, é a proposição de tornar simples, de fácil consecução, o acesso à informação pública, admitindo qualquer meio legítimo, incluindo a utilização de sites oficiais na internet.

Especialmente quanto às exigências ao solicitante para formular seu pedido, ressalta o impedimento da administração de exigir motivação quanto à solicitação. Aquele que pergunta não precisa apresentar uma explicação ou comprometer-se com qualquer aspecto ligado à utilização que fará da informação. Em nenhum caso há possibilidade de exigir qualquer fundamento para a pergunta que não seja apenas a base na lei de transparência. O princípio é o da não motivação, da não exigência de causa para a solicitação. A administração não pode fazer exigências que inviabilizem a solicitação.

A lei brasileira, ao referir-se ao interessado (ao nominar aqueles que podem solicitar uma informação à administração) permite um amplo entendimento de quem é a pessoa apta a solicitar informação pública: sequer precisa ser brasileiro, pode ser um estrangeiro, domiciliado ou não no nosso país; pode mesmo ser um menor de idade, por exemplo.

Quais são os casos nos quais, não satisfeito com a qualidade da resposta ou com a não existência de resposta, poderá o interessado recorrer?

Esta é uma das questões mais relevantes nas leis de transparência, haja vista que, negada a resposta ou fornecida de forma incompleta ou até incorreta, como poderá o interessado buscar uma autoridade que possa exigir da administração que forneça o que foi solicitado da forma mais aproximada do que deseja saber o requerente?

Excluindo-se os casos do sigilo previstos em lei e a proteção dada às informações de caráter pessoal, todas as demais informações detidas ou produzidas pela administração pública são passíveis de conhecimento público. Caso sejam solicitadas e recebam como resposta a negativa de acesso, poderão ser recorridas a uma autoridade superior.

No Brasil, nos casos em que cabem recursos, eles devem ser submetidos em primeira instância à autoridade hierarquicamente superior à que negou o acesso. A autoridade terá um prazo de cinco dias para se manifestar. Esses são os casos de negativa de acesso ou de não motivação da negativa de acesso.

Há previsão de quatro instâncias recursais com situações diferentes para que o pedido chegue até elas. De maneira geral, é possível recorrer: à autoridade superior à que proferiu a decisão; à autoridade máxima do órgão ou entidade; à Controladoria Geral da União (CGU); à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

Os casos em se pode recorrer à CGU são aqueles em que a informação não é sigilosa, mas teve seu acesso negado e, na decisão, não indica quem é a autoridade classificadora ou a quem se pode dirigir o recurso (hierarquicamente superior); outra possibilidade, quando não teve os procedimentos de classificação de sigilo observados; ou, ainda, foram descumpridos prazos ou procedimentos. Salientamos que o recurso (...) somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de cinco dias (BRASIL, 2011). Os recursos podem ser feitos utilizando os mesmos meios utilizados no pedido original: por via eletrônica ou pessoalmente. Por princípio constitucional, não está excluído que qualquer caso de dificuldade na obtenção de informação pública venha a ser decidido pelo judiciário (CF-1988, artigo 5º, inciso XXXV: – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito) (BRASIL, 1988).

A lei brasileira não contém a previsão de um órgão autônomo para análise de recursos, como no caso do México. Há diferenças substanciais entre as legislações e

os formatos de apelações. O modelo está relacionado com a forma de organização político-administrativa de cada um dos países. O federalismo assumido por cada um deles, com as considerações necessárias à repartição de competências ente o estado federal e os estados-membros, é que será determinante na escolha do modelo.

A Controladoria Geral da União, órgão responsável pelo controle interno do poder executivo federal, por força de decreto presidencial que regulamentou a Lei nº 12.527, é o órgão competente para promover, monitorar, estabelecer procedimentos concernentes à lei de acesso, mas não compete ao órgão, por suas características de instituição típica de controle interno, fiscalizar sua implantação ou cumprimento. A lei nº 10.180, de 2001, que disciplina o sistema de controle interno do poder executivo federal, conferiu ao sistema a competência para criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União, mais uma competência que chegou até a CGU por via da lei de sua criação, lei nº 10.683, de maio de 2003.

As informações são pessoais quando relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável e relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. Não é uma informação pública. Não sendo públicas, as informações pessoais estão protegidas pela lei, garantido seu sigilo pelo menos de forma limitada no tempo: a LAI declarou-as de acesso restrito, independentemente de classificação, pelo prazo de 100 anos. A informação pessoal não precisa de classificação. Ela por si só já tem declarada na lei sua característica de não ser uma informação pública.

Há exceções descritas no texto legal que viabilizam sua divulgação antecipadamente ao termo final do prazo. Estes casos preveem a necessidade de autorização por seu titular para sua divulgação; prevê também o acesso por terceiros com consentimento expresso do titular; há situações previstas sem necessidade de consentimento expresso para casos de prevenção e diagnóstico médico.

Os princípios são diretrizes que estabelecem com clareza limites da interpretação legal para o acesso às informações públicas, contribuindo para a transparência da administração. Mesmo quando não estão explícitos, estão no texto legal de outras formas, na maioria dos casos. Ressalta, sem sombra de dúvida, a necessidade de compreender a importância que essa cultura de acesso alcançou nas definições contidas no texto legal.

Dessa forma, relevante o entendimento de que a publicidade é preceito geral e sigilo é exceção. Traduz a mudança de paradigma na relação entre a sociedade e a administração do Estado (a burocracia que o coloca de pé).

O princípio da não discriminação (a informação é garantida a qualquer pessoa, sem distinções arbitrárias e sem necessidade de motivação ou expressão de causa do pedido). Especialmente quanto às exigências ao solicitante para formular seu pedido, ressaltando o impedimento da administração de exigir motivação quanto à solicitação.

O princípio da gratuidade. A gratuidade do acesso à informação pública, bem como a possibilidade de cobrar pelos custos de reprodução de documentos, garantindo o acesso de forma gratuita e estabelecendo o ressarcimento apenas dos custos que excederem um valor razoável.

O acesso público e gratuito é integrante do espírito da lei: a informação pertence a todas as pessoas e o Estado deve garantir o acesso gratuito sendo possível a cobrança dos custos envolvidos na reprodução de documentos. A questão do custo a ser ressarcido, na proporcionalidade do seu excesso, é relevante haja vista que não cabe, em face da proeminência do interesse público, que a administração tenha gastos de valores sensíveis em atender uma petição. Esse gasto deve ter proporcionalidade com o interesse privado, de forma a garantir também os custos em acordo com o interesse maior de economicidade da administração.

Quais são as características das informações impedidas pelo Estado de serem acessadas pelo público, o administrado?

Estamos nos perguntando o que são informações que a administração classifica com o grau de sigilo e cuja classificação não permite que sejam amplamente divulgadas. Ressalta a preocupação com a segurança do Estado e da sociedade. Para a lei brasileira, sigilosa é uma informação pública que é submetida temporariamente à restrição de acesso em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado. Estão listadas na lei e são informações cuja divulgação possa pôr em risco a vida, a segurança, a saúde da população; a integridade do território nacional, planos e operações estratégicas das Forças Armadas; a estabilidade financeira, econômica ou monetária do país; relações internacionais; atividades de inteligência, bem como fiscalizações e investigações em andamento; projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico; a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras.

A informação sigilosa poderá ser classificada em reservada, secreta e ultrassecreta.

Mesmo as informações pessoais, aquelas que a lei já denominou como não sendo informação pública, têm acesso restrito a agentes públicos autorizados e à pessoa a que elas se referem, independentemente de classificação, pelo prazo máximo de 100 anos. Neste espaço de tempo, estas informações somente poderão ser acessadas por agentes públicos ou pelo próprio titular da informação.

As informações serão classificadas em um dos três possíveis títulos determinados pela lei (a lei é taxativa, o que impede que se criem novas classificações): ultrassecreta (por 25 anos); secreta (15 anos) e, como exemplo de menor impacto, a reservada (por 5 anos). Há uma hierarquia de autoridades que podem classificar as informações, iniciando no Presidente da República e seus ministros e chegando até a burocracia administrativa representada pelos ocupantes de cargos nas administrações direta e indireta.

Previsão de prorrogação, apenas uma vez, por período determinado não superior a 25 anos, limitado ao máximo de 50 anos o total do prazo para a informação ultrassecreta, desde que ainda haja possibilidade, com sua divulgação, de ameaça externa à soberania nacional, à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do país.

Há prazo diferenciado para informações que coloquem em risco a segurança do presidente e do vice (bem como de seus cônjuges e filhos).

A informação pode ser classificada por um prazo que se estenda até a ocorrência de um evento que defina o seu termo final (um exemplo atual é a possibilidade da classificação das informações referentes ao sistema de segurança para garantia da realização das Olimpíadas na cidade do Rio de Janeiro, que ocorreram em 2016, e que poderiam ser assim mantidas apenas até o término da competição; ou as informações relativas ao sistema de segurança da Copa do Mundo realizada no Brasil, em 2014).

2.2.7 As similaridades, convergências e diferenças: o modelo internalizado

As similaridades entre o modelo da OEA e as legislações estão especialmente nos princípios: da máxima divulgação, gratuidade, não motivação e custos

moderados, que estão presentes no Modelo proposto pela OEA e são encontrados tanto na lei mexicana quanto na brasileira.

Os princípios que informam as leis de acesso, pela via da transparência passiva e explícitos pelo Modelo, estão internalizados nas leis nacionais analisadas. São diretrizes que estabelecem com clareza limites da interpretação legal para o acesso às informações públicas, contribuindo para a transparência da administração. Mesmo quando não estão explícitos, estão no texto legal de outras formas.

Publicidade é preceito geral e sigilo é exceção. Este é o princípio comum a todos os textos. Encontrados com formatos diferentes, diversamente redigidos, mas guardando em profundidade a mesma máxima: a Ley General mexicana, de 2015 e a LAI brasileira, Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

No México, é o princípio da máxima publicidade (toda informação, na posse dos órgãos sujeitos dessa lei, é pública – salvo as exceções previstas) que também determina que a informação seja disponibilizada de forma completa, oportuna e acessível e ainda declara que deve ser objeto de um “claro regime de exceção” (MÉXICO, 2015, art. 11).

O princípio da não discriminação (a informação é garantida a qualquer pessoa, sem distinções arbitrárias e sem necessidade de motivação ou expressão de causa do pedido) está na Lei Modelo, no item 5, alínea e. Em nenhum caso há possibilidade de exigir qualquer fundamento para a pergunta que não seja apenas a base na Lei de Transparência de cada país. O princípio é o da não motivação, da não exigência de causa para a solicitação. A Administração não pode fazer exigências que inviabilizem a solicitação.

A lei brasileira, ao referir-se ao “interessado” (ao nominar aqueles que podem solicitar uma informação à administração) permite um amplo entendimento de quem é a pessoa apta a solicitar informação pública: sequer precisa ser brasileiro, pode ser um estrangeiro, domiciliado ou não no nosso país; pode mesmo ser um menor de idade, por exemplo.

A lei mexicana assinala a possibilidade de não haver identificação de quem solicita, autorizando – em conformidade com texto proposto pela Lei Modelo – o anonimato de quem requer a informação.

O princípio da responsabilidade, previsto no Modelo, determina a responsabilização dos agentes públicos com aplicação de sanções aos que descumprem as obrigações que esta lei de transparência impõe, ou seja, a

responsabilização dos servidores públicos (funcionários) que divulgam as informações cobertas pelas garantias de sigilo, está prevista nos casos analisados, com diferenças, mas garantida explicitamente a aplicação de sanções em todas.

O princípio da gratuidade. A gratuidade do acesso à informação pública está incluída nos três casos estudados, internalizados a partir do Modelo, bem como a possibilidade de cobrar pelos custos de reprodução de documentos. Mesmo quando não declarados como princípios, explicitamente, surgem em todos os casos garantindo o acesso de forma gratuita e estabelecendo o ressarcimento apenas dos custos que excederem um valor razoável.

Princípio inscrito na lei brasileira, a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, trata do fomento da Transparência Ativa, que também surge no artigo 8º da LAI brasileira – Lei de Acesso à Informação. É equivalente ao princípio da máxima divulgação, inscrito na lei mexicana. O princípio busca garantir a disponibilização da informação independentemente de solicitação, desta forma colocando cada vez mais a informação de forma livre, sem necessidade de solicitação: é a proatividade esperada para a transparência ativa. A Lei Modelo trata da proatividade no item 9 e a lei mexicana internaliza a questão, tratada extensivamente na Ley General de 2015.

Assim, podemos observar que tanto a legislação brasileira quanto a mexicana se utilizaram e internalizaram os princípios e institutos estabelecidos pela Lei Modelo da OEA, demonstrando a importância de estudos mais aprofundados de difusão de políticas públicas, incluindo a difusão pela via legislativa.

Quadro 4 – Apresenta as similaridades entre os normativos

Princípios	Lei Modelo - OEA	LAI – Brasil, de 2011	Ley General – México, de 2015
Publicidade	SIM	SIM	SIM
O princípio é o da não motivação, da não discriminação	SIM	SIM	SIM
Anonimato	SIM	Não ²⁴	SIM
O princípio da gratuidade	SIM	SIM	SIM

²⁴ A lei brasileira não prevê a possibilidade de anonimato. O que é objeto de críticas (veja o que diz a Open Knowledge, nas próximas páginas).

O princípio da responsabilidade (responsabilização dos agentes públicos)	SIM	SIM	SIM
Princípio da máxima divulgação, Transparência Ativa	SIM	SIM	SIM
Recursos, Apelações	SIM	SIM	SIM ²⁵

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Os princípios que informam as leis de acesso estão, em sua maioria, internalizados nas leis nacionais. São diretrizes que estabelecem com clareza limites da interpretação legal para o acesso às informações públicas, contribuindo para a transparência da administração. Mesmo quando não estão explícitos, estão no texto legal de outras formas.

A legislação mexicana, de 2002, foi inspiradora do modelo OEA. No sentido de aprofundar e aprimorar certos conceitos e alguns princípios, a legislação do México foi alterada em 2015 e, no ápice dessa mudança, criou-se o órgão autônomo (o INAI – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, organismo autônomo, especializado, imparcial, colegiado, com personalidade jurídica e patrimônio próprio).

Essas alterações colocaram a lei mexicana como a mais bem avaliada (até o ano de 2014), segundo a Global Right to Information Rating (Avaliação Global do Direito à Informação, em tradução livre e nossa), realizado pelo Center for Law and Democracy, 2018.

²⁵ O órgão é o INAI – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: organismo autônomo, especializado, imparcial, colegiado, com personalidade jurídica e patrimônio próprio.

CAPÍTULO 3 – O MODELO BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL. A FORMULAÇÃO DA LEI ORDINÁRIA Nº 12.527/2011

A partir deste capítulo, introduzimos o tema da formação da agenda e nos perguntamos como e quando a questão da transparência pública entrou na ordem do governo como tema a ser desenvolvido por suas instituições. Buscando a origem do processo, identificamos as escolhas e os meios utilizados pelos grupos que participam do processo, em especial o papel da burocracia, que atua como expert neste caso. Iniciamos também a recuperação de como se deu a construção dos programas que internalizaram o tema em todo o país, o que será aprofundado adiante com a realização de entrevistas com os primeiros integrantes dessas comunidades de experts. E, com essa narrativa, pretendemos demonstrar a efetiva participação da agência anticorrupção na gestação da lei que garantiu o direito de acesso à informação nos moldes propostos pelos organismos supranacionais.

3.1 Transparência pública: o contexto político-histórico para a criação da Controladoria Geral da União

A construção de uma sociedade democrática e participativa requer elementos que devem garantir à relação Estado e sociedade um resultado com eficácia e eficiência na obtenção dos seus objetivos comuns. Em um dos lados dessa moeda, encontramos a obrigatoriedade do gestor de recursos públicos de prestar contas do que faz. É o Estado, sendo accountable pela sociedade, do ponto de vista de informações e elementos que permitam o debate e a influência sobre as decisões para que se possa exercitar com eficiência o outro lado da mesma moeda: o controle social. São dois elementos indissociáveis: a obrigação de um lado e o direito do outro, realizando olhares diferentes sobre as mesmas contas públicas. Espera-se uma relação virtuosa da administração pública com seus cidadãos, de forma a ter rigor sobre as despesas e sobre os destinos dos recursos públicos. Esse é o contexto a ser considerado na instituição de controle interno do Governo Federal, a Controladoria Geral da União, órgão de accountability horizontal cuja missão é:

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto (CGU, 2016).

3.2 Breve histórico da CGU, agência da internalização

A Controladoria Geral da União remete historicamente à Secretaria do Tesouro Nacional, depois à Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda, até a criação da Corregedoria Geral da União e, finalmente, em 28 de maio de 2003, com a publicação da Lei nº 10.683, a criação da Controladoria Geral da União, órgão central de Controle Interno do Poder Executivo e com características de agência anticorrupção do país, com a missão constitucional de Controle Interno do Poder Executivo.

O Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, criou a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), que teve papel especial na construção da transparência e na internalização da legislação deste tema nos municípios e estados da federação. A SPCI, criada por decreto que alterou o organograma da CGU²⁶, foi modificada pelo Decreto nº 8.109, de 2013, passando a chamar-se STPC – Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, que se tornou, então, o órgão da estrutura interna da CGU responsável por programas de disseminação da política de transparência pública no território nacional²⁷. O art. 17,

²⁶ Criada em 28 de maio de 2003, com a publicação da Lei nº 10.683, a Controladoria-Geral da União (CGU), típica agência anticorrupção do país, é o órgão encarregado de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria. A CGU é ainda órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição, ambos do Poder Executivo Federal.

Em 2003, a lei de criação da CGU incorporou, à estrutura do novo órgão, as funções da então Corregedoria-Geral da União – instituída em 2001 pela Medida Provisória nº 2.143-31 – que tinha o propósito de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público.

Antes da Lei 10.683, as atividades de controle interno e de ouvidoria já eram desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), respectivamente. Essas duas unidades, antes vinculadas ao Ministério da Fazenda (SFC) e ao Ministério da Justiça (OGU), passaram a ser vinculadas à então Corregedoria-Geral da União em 28 de março de 2002, com a publicação do Decreto nº 4.177.

O Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, alterou a estrutura da CGU, conferindo maior organicidade e eficácia ao trabalho realizado pela instituição e criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Assim, a CGU passou a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência.

Mais recentemente, com o Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, novas mudanças institucionais foram realizadas para adequar a atuação da Controladoria aos novos desafios que surgiram longo dos anos, e a SPCI passa a ser chamada de Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), que dispendo de uma estrutura compatível com a dimensão e relevância de suas competências, em especial, com as leis de Acesso à Informação, de Conflito de Interesses e Anticorrupção. “Histórico” da CGU (CGU, 2017b).

²⁷Lei 10.683: Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle

em seu §2º, também cria o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, com composição paritária de representantes da sociedade civil organizada e do governo federal, com atribuições de “sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública”²⁸. O Decreto nº 5.683, de 2006, consolidou a competência da CGU na prevenção da corrupção e, em especial, para efetivar a promoção da transparência, além de propor medidas de prevenção de danos ao patrimônio público a partir da construção de mapas de risco²⁹. Foi o responsável pela difusão interna e, portanto, dentro do território nacional, dessa política.

A lei nº 10.683/2003 foi revogada pela lei nº 13.502/2017, que transferiu a maior parte da competência da CGU para o recém-criado Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, mantida a competência para “providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal” (BRASIL, 2017, art. 66).

A CGU é um órgão do sistema de accountability horizontal do estado brasileiro³⁰. A carta constitucional estabeleceu um novo perfil ao sistema de controle interno, identificando-o com a atribuição de avaliar resultados e considerar a eficiência e eficácia da gestão e a aplicação de recursos. A prevenção da corrupção tem por incumbência propor medidas que tendam a aprimorar a gestão, fortalecendo e

interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria geral e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal (grifo nosso).

²⁸ Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

²⁹ Art. 19. À Diretoria de Prevenção da Corrupção compete: [...] II - propor e executar projetos e ações que contribuam para o incremento da transparência da gestão pública;

³⁰ A Constituição Federal de 1988 prevê: Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. [...] Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. [...].

propiciando maior eficiência e eficácia no controle e aplicação de recursos: uma busca em aprimorar a qualidade na gestão pública.

A história mais recente da CGU contém tentativas de alterar suas atribuições e modificar, de forma substancial, sua competência. Na primeira investida, em setembro de 2015, o governo de Dilma Rousseff estuda a possibilidade de inserir a CGU no status de ministério³¹, retirando a Controladoria da sua posição acima dos demais ministérios. Trata-se de reforma ministerial que antecede a abertura do processo que levou ao impeachment da presidenta e acontece no momento em que busca reacomodar os apoios políticos ao seu governo dentro do Congresso. Reação dos servidores, com mobilização que encontrou apoio na mídia – que buscava naquele momento desgastar a imagem do governo Dilma – resultou na incapacidade política de levar adiante a tentativa de alterar a competência e o papel da CGU.

O processo de impeachment seguiu seu curso e, em 31 de agosto de 2016, a presidenta perdeu o cargo e o vice Michel Temer – que havia assumido provisoriamente cerca de três meses antes (12 de maio) – tornou-se presidente em definitivo. Ainda na interinidade, em maio, o vice editou Medida Provisória que transferiu a competência da CGU para o recém-criado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Momento de grande instabilidade, ministro recém-nomeado sob acusações graves³², novas reações dos servidores³³, demissão do ministro, mais uma nova nomeação ministerial, e conseguiu-se reaver a marca CGU, agora dentro da denominação do ministério, mas não se conseguiu reaver o status hierárquico de órgão acima dos demais ministérios³⁴.

³¹O governo elabora uma proposta que transfere funções da controladoria para outros 3 ministérios: Casa Civil, Justiça e Cidadania (pasta que deve ser criada). Em relação à Casa Civil, seria criada uma secretaria de controle interno [...]” (RODRIGUES, 2015). Disponível em: <<https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/09/28/para-reduzir-ministerios-dilma-quer-tirar-poder-da-cgu/?cmpid=co-piaecola>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

³²Manchete do New York Times: “Recording Spurs Anticorruption Minister to Resign in Brazil”. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/05/31/world/americas/brazil-fabiano-silveira-resign.html>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

³³Manchete no Jornal O Globo: “Servidores da CGU protestam por saída do Ministro Flaviano Silveira”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/servidores-da-cgu-protestam-por-saida-do-ministro-fabiano-silveira.html>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

³⁴Medida Provisória 726/2016 extinguiu a CGU no artigo 1º, III, e criou o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União e sua competência transferida, art. 11, para o ministério recém-criado, bem como seu acervo patrimonial e quadro técnico pelo art. 10. A MP 726 foi convertida na lei 13.341, de 29 de setembro de 2016.

A Controladoria Geral da União estava localizada – hierarquicamente, conforme descrito na lei de sua criação – em posição acima dos ministérios³⁵ e ligada diretamente ao Presidente da República, como órgão de assessoria direta (art. 17 da Lei nº 10.683: “À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições [...]”).

Esse posicionamento encontra defensores e detratores. Os que defendem, argumentam que essa posição dá independência em relação aos órgãos de governo ministeriais, garantindo ascendência hierárquica sobre eles, o que pode determinar sua atenção às recomendações emitidas pela CGU em ações de auditoria e fiscalização de programas de governo. Outros acreditam que isso é apenas cópia do que se passa na iniciativa privada, onde os setores de auditoria interna se reportam diretamente ao conselho de administração e seu presidente, ao passo que, na estrutura pública, isso possa representar uma forte influência direta sobre o órgão. Além disso, há argumentos com relação às questões orçamentárias: o órgão diretamente ligado à presidência teria menos liberdade orçamentária do que em situação de ministério, posto que esses têm dotação orçamentária própria, enquanto aquele tem a dotação da Presidência. Esse argumento é falacioso na realidade orçamentária do país. Em termos de recursos, não significa muito uma ou outra posição, haja vista que o orçamento brasileiro é meramente autorizativo e a disponibilização de recursos acaba por ficar sujeito aos interesses da chefia do Poder Executivo e outros detentores de parcela expressiva do poder governamental, definidores de política econômica para um determinado governo.

A autonomia da CGU é relativa. Sua ampliação poderia ser garantida com a criação de uma Agência Nacional de Controle dotada de autonomia administrativa, orçamentária e financeira (algo semelhante ao INAI mexicano, mas com competência ampliada para o controle interno do Executivo). Na transição do governo Temer para o eleito Jair Bolsonaro, não há debate registrado sobre o assunto.

A posse do presidente Jair Bolsonaro trouxe novas alterações na estrutura do Ministério. A Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, manteve o status de Ministério e retorna à nomenclatura anterior que a notabilizou: Controladoria Geral da União – CGU. O Decreto nº 9.681/2018, de 03 de janeiro de 2019, manteve as quatro

³⁵Lei 10.683, de 28 de maio de 2003: Art. 1º A Presidência da República é constituída, essencialmente, pela Casa Civil, pela Secretaria-Geral, pela Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, pelo Gabinete Pessoal e pelo Gabinete de Segurança Institucional. [...]

§ 3º Integram ainda a Presidência da República:

I - a Controladoria-Geral da União; [...].

secretarias existentes no organograma do Ministério – agora CGU – e acrescentou uma quinta, a Secretaria de Combate à Corrupção, que terá entre suas atividades investigação e inteligência, notadamente as operações especiais, bem como supervisionar os acordos de leniência.

3.3 A Agenda do governo e a Transparência: as fases da decisão e a inserção na agenda e a motivação para a definição da escolha

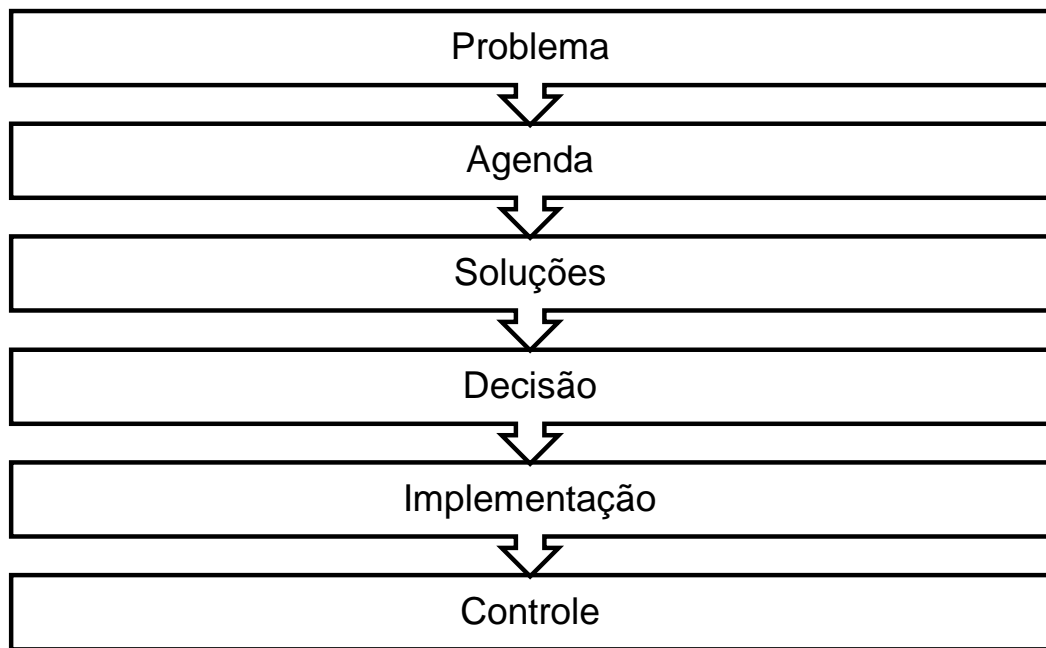
Resolver um problema é o objetivo de uma política pública. E, neste caso, a questão é pública: essa é a abordagem do conceito de políticas públicas como multicêntrica que releva o envolvimento de outros entes além dos estatais.

A abordagem multicêntrica [...] considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (policy networks), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento de políticas públicas (DROR, 1971; KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997; REGONINI, 2001, HAJER, 2003 apud SECCHI, 2012, p. 03).

A questão da transparência – e internalização do normativo proposto exogenamente – é uma política constitutiva que “são regras sobre os poderes e regras sobre as regras” (LOWI, 1985, p. 74 apud SECCHI, 2012, p. 20). Ou, ainda, “são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras de disputa política e da elaboração de políticas públicas” (SECCHI, 2012, p. 20).

O ciclo de escolha e implantação de uma política pública proposto por muitos autores é quase sempre ressaltado quanto aos seus aspectos de superposição e mistura das fases (Quadro 1). Nem sempre o desenvolvimento do processo se dá como a forma prevista ou sugerida no esquema simples do desenho para clarear o entendimento sobre o assunto. O diagrama serve, fundamentalmente, para gestores e decision makers pensarem melhor sobre a questão. As fases, mostradas no quadro a seguir – de forma simplificada e expedita – são exemplarmente características da necessidade de implantar e verificar seu retorno por meio do controle. É necessário e está claro na forma figurada – a necessidade do feedback –, que realimenta o processo e determina as alterações necessárias para o desenvolvimento e sua correta implantação, avaliando sua eficácia e efetividade.

Quadro 5 – O ciclo de políticas públicas



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Claro que a exigência de conceber uma política pública visa resolver um problema. Ou seja, é preciso que se determine qual problema resolver para então buscar a solução. Mas há autores – talvez influenciados pela capacidade da burocracia administrativa de determinar sua própria existência – que ressaltam a possibilidade de soluções que buscam problemas; a solução antecedendo ao problema (COHEN, MARC e OLSEN, 1972 apud SECCHI, 2012). Busca-se, com a solução escolhida para uma determinada política pública, estabelecer uma menor distância entre uma situação observada e um ideal imaginado ou possível. Trata-se de redução de distâncias entre o real e o desejado.

Para isso, para se encontrar a solução, é preciso que os governos se interessem, que o problema seja relevante segundo o entendimento político. Isso é o que chamamos de formação da agenda. Em Secchi está assim colocado: “conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública” (2012, p. 36).

O caso que estudamos em nossa tese, a construção do modelo de transparência, especificamente a lei que garante acesso às informações de posse da administração pública, aparece no programa de governo de 2002, do Partido dos Trabalhadores (PT)³⁶, que venceria a eleição presidencial daquele ano.

³⁶“Combate à Corrupção”, documento que é peça integrante do Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, 2002. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

A formação da agenda é elemento definidor para a tomada de decisão. E nela encontraremos a separação entre a burocracia – os implementadores, a administração pública – e os tomadores de decisão (políticos). Dois modelos de implementação irão diferenciar a maneira como se separam esses elementos. A tomada de decisão pelos políticos e a relação com os responsáveis pela implementação. Um modelo – chamado de top down – parte de que os tomadores de decisão elaboram e decidem o que será implementado e aos administradores, gestores, cabe apenas sua implementação. É conhecido como modelo que isenta os políticos de equívocos na escolha, inculcando aos responsáveis pela implantação toda a esfera de erros, sendo conhecido como blame shifting ou deslocamento da culpa. O modelo bottom-up (de baixo para cima) permite grande liberdade aos que implementam e que as redes se auto-organizem e promovam a modelagem e sua implantação. Esse esforço parece ter ocorrido nos governos que estimularam a gestão democrática – com a ampliação dos conselhos sociais, gestores de políticas públicas, e demais incentivos à participação popular.

Usaremos o modelo top-down em nossa análise por considerarmos que os legisladores estabeleceram o modelo (sob a influência e atuação de órgãos e instituições e que determinaram e deliberaram amplamente na definição e escolha do modelo). Cabendo à administração pública, entretanto, em todos os níveis, a repetição de um modelo previamente determinado. Essa análise, por sua própria caracterização, está assentada em pessoas, organizações, interesses. Está determinada por capacidade de influência e decisão de grupos e sua definição de parcelas de poder.

A decisão, originária a partir do problema, a definição das alternativas, é essencialmente uma questão política, de alocação de poder (aqui, com fundamentos no conhecimento acumulado combinado com a pressão que é fruto do poder e, sintomaticamente, a partir da decisão que permitirá que o grupo acumule mais poder). Schattschneider (1960, p. 68), citado por Secchi (2012, p. 37): “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”.

O mesmo objetivo pode ser alcançado de diversas maneiras diferentes, logo, a escolha é política, de uma opção a partir do poder de escolha de um grupo que aborda a definição do conhecimento suprido pela comunidade de experts da área.

A escolha dos conflitos é uma definição realizada pelas escolhas do partido político que assumiu os rumos do país, depois de 2002, e que configurou essa relação de transparência da administração pública com a população, com o viés do pensamento ideológico da esquerda. Daí o sucesso da expressão “controle social” nos programas que seriam desenvolvidos pela CGU e que findaria por ser introduzido na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 71, de 2012.

Evidente que a alteração comportamental necessária à decisão, a definição da solução e sua implantação, necessitará de uma escolha fundamentada em propiciar a difusão internamente, na escolha dos gestores da política e seu modelo, em formas variadas, mas que encontram apoio numa ação coletiva racional que sofre incentivos positivos e/ou negativos de matriz olsoniana (OLSON, 1999).

1. Premiação: influenciar comportamento com estímulos positivos [...];
2. Coerção: influenciar comportamento com estímulos negativos [...];
3. Conscientização: influenciar comportamento por meio da construção e apelo ao senso de dever moral [...];
4. Soluções técnicas: não influenciar comportamento diretamente, mas sim aplicar soluções práticas que venham a influenciar comportamento de forma indireta [...] (SECCHI, 2012, p. 38).

Assim, em grupos latentes (grandes grupos) os instrumentos mais eficazes para a mudança de um comportamento desertor para a cooperação são os incentivos seletivos, ou seja, sanções ou premiações possíveis de serem individualizadas segundo o comportamento (deserção ou cooperação), diferente do bem coletivo, no qual nenhum membro do grupo pode ser excluído do seu uso.

3.4 Refazendo o processo, reconstruindo o caminho: process tracing

As entrevistas com auditores da CGU que participaram dos primeiros movimentos no sentido da internalização da política de transparência nos conduziram ao resgate de eventos nacionais e internacionais. Usaremos, na intenção de garantir o anonimato dos entrevistados, a denominação AF para cada um deles, acrescentando de um numeral que indica a ordem em que se realizaram as entrevistas. Assim, teremos o rol de entrevistados: AF1, AF2 e seguintes. Quando necessário, caso aconteça a repetição de nomes citados nas transcrições das entrevistas, indicaremos por “Citado e numeral”: Citado1, Citado2 e seguintes (as entrevistas estão relacionadas no Apêndice I).

A importância dos relatos dos entrevistados em tudo se coaduna com nossas expectativas quando o desenvolvimento do processo de difusão e, portanto, como

fontes de informação e testemunhas contemporâneas aos fatos, reforça a necessária verificação quanto ao contexto e realização dessas atividades, de forma a consolidar a confirmação dessas informações. Dessa forma, buscamos recuperar junto da Controladoria Geral da União elementos que reforcem e confirmem esses dados e que estão de acordo com o que nos foi possível recuperar, garantindo a veracidade do que nos contam os entrevistados. Feita a verificação, confirmadas as informações, é o que passamos a mostrar a seguir.

Estes eventos marcaram momentos importantes em que anotamos e indicamos a abordagem de temas concretos, com o objetivo de difusão da política de transparência. Identificar e reconhecer estes momentos é atribuição da pesquisa metodológica de process tracing. São exemplos de integrantes dessa comunidade de experts que perfazem o circuito de transparência e os temas correlatos. São registradas ao menos duas importantes reuniões de experts. A seguir, estão anotadas as datas de alguns deles e as propostas inseridas nesses eventos de grande expressão, recuperados a partir das entrevistas realizadas.

Os elementos caracterizadores de participação das unidades supranacionais e das comunidades epistêmicas vão se revelando ao longo dos anos. O IV Fórum Global se realiza em Brasília, em junho de 2005. Reuniu 1800 participantes de mais de 100 países. O tema era a corrupção e a transparência pública como ferramenta útil na prevenção e combate (CGU, 2014).

O fórum teve sua primeira edição em 1999, em Washington, a partir de iniciativa do então vice-presidente dos EUA, Al Gore. A segunda, em 2001, deu-se em Haia, na Holanda, e a terceira versão, na Coreia do Sul, aconteceu em 2003. A versão que acontece no Brasil, entre 07 e 10 de junho de 2005, aborda o tema “Das palavras à ação”. O tema do fórum, em todas as suas quatro versões é amplo – “Fórum Global de Combate à Corrupção” – e busca-se, entre outras iniciativas, a difusão de uma proposta. São integrantes do fórum: Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA), Banco Mundial (Bird), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e, ainda, das organizações não-governamentais Transparência Internacional e Transparência Brasil. Inclui também a participação de representantes de oito países e de órgãos do governo brasileiro.

Algumas dessas instituições participantes serão agências financiadoras de ações da CGU.

Na entrevista realizada com o AF1³⁷, que ocupou cargo na Secretaria Executiva da Controladoria Geral da União, em 2005, encontramos o relato de sua primeira vez em contato com o tema, nos idos de 2006, segundo suas palavras, que reproduzimos a seguir:

AF1: É, eu assumi na CGU em junho de 2005. É, num primeiro momento eu fiquei lotado no gabinete do secretário-executivo como Analista de Finanças e meu objetivo da lotação lá era eu dar apoio a alguns dos assessores do ministro. Um desses assessores que eu comecei apoiando foi o [REDACTED] (Citado1) que de certa forma tinha um papel de trazer essas novas temáticas que a CGU começou a lidar. As conversas que eu tive com ele tinham uma inspiração de uma agência anticorrupção da França e essa agência tocava algumas temáticas lá e muito influenciadas pelas convenções internacionais e pela OCDE, pela OEA e da própria ONU. Eu comecei a trabalhar com ele em setembro/outubro de 2005 e a primeira tarefa foi participar com um grupo de trabalho de conflito de interesses. Era sobre um projeto de lei de conflito de interesses. Ele é anterior à lei de acesso e começou no Conselho de Transparência em 2006. Existia um grupo de trabalho que já estava funcionando há um ano e meio. Esse Grupo de Trabalho era composto por uma advogada da União e eu entrei nele e tinha mais um AFC. Foi engraçado nesse grupo que eles estavam trabalhando com uma versão e eles estavam trabalhando com uma versão que tinha um problema, uma questão lógica e estava difícil de ser aprovado. Fiz uma versão alternativa que acabou vingando e virou a lei que acabou aprovada em 2011, uma pouco antes da LAI.

No começo de 2006, foi um seminário na CGU. Foi em janeiro ou fevereiro, foi em Pirenópolis, em Goiás, onde se reuniu nesse seminário alguns especialistas estrangeiros, Portugal, tinha da Inglaterra e a temática era o planejamento estratégico da Secretaria da Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas que estava sendo lançada naquele ano ia cuidar daquilo. Essa secretaria tinha duas linhas: uma de transparência e quatro temas ligados a essa área de prevenção da corrupção. Era integridade, ética, transparência e controle social. Então se trouxe especialistas de outros países que tinham expertise nessa área e na outra linha, de informações estratégicas, também com foco na prevenção da corrupção. O seminário foi isso, foi como a pedra fundamental da Secretaria de Prevenção da Corrupção.

[...] tinha duas áreas [...] em 2006 fiquei, primeiro como substituto, depois fui efetivado como coordenador titular dessa área de ética, integridade e transparência e a outra foi o AF2. O primeiro coordenador da GFOCO³⁸ foi o AF2 e eu era o outro.³⁹

A CGU realizou o encontro nos dias 08 a 12 de março – e não em fevereiro como diz o entrevistado – em Pirenópolis-GO. Segundo o site, trata-se da I Oficina sobre Prevenção à Corrupção e Técnicas de Investigação Patrimonial. Estavam

³⁷ O cargo técnico da CGU denomina-se, atualmente, AFFC – Auditor Federal de Finanças e Controle. Historicamente chamava-se AFC – Analista de Finanças e Controle.

³⁸ Dentro do organograma da CGU, na época, a GFOCO era a Gerência de Fortalecimento da Gestão e Controle Social. A outra Gerência, a GPETI, era a Gerência de Promoção da Ética, Transparência e Integridade.

³⁹ AUDITOR. Entrevista Auditor Federal de Finanças e Controle AF1 [18/09/2018]. Entrevistador: E. Guimarães. Brasília, DF. 1 arquivo. Áudio wav (77min05seg).

presentes como palestrantes: José Maria Almeida Rodrigues, subdiretor nacional da Polícia Judiciária de Portugal; Stephen Myers, promotor da Promotoria de Combate a Fraudes do Reino Unido; e Steve Foster, Ministério da Administração e do Interior da Romênia. Era um evento de capacitação de servidores para a “utilização de técnicas preventivas e de investigação patrimonial, além da elaboração do planejamento estratégico da recém-criada Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informação Estratégica da CGU” (CGU, 2006).

Entretanto, especial atenção ao relato de outro entrevistado, AF2, que também nos forneceu elementos importantes:

O princípio do processo, acredito, tem início em 2006/2007, com a criação da SPCI. E houve muita contribuição (especialmente de referências internacionais) em decorrência do acordo de cooperação com a UNESCO e no projeto EuroBrasil. Um dos primeiros eventos que eu me lembro de ter contato com o tema foi no Seminário Brasil-Europa de Prevenção da Corrupção.⁴⁰

Ele assumiria, em seguida, a coordenação do projeto: “Depois disso, em 2008, acabei assumindo a Coordenação-Geral da GFOCO e acabei centrando esforços nas ações de fortalecimento da gestão, estímulo ao controle social e promoção da cidadania”.

Esse é o discurso da transparência que envolve questões do controle social e de cidadania – seguindo a oficialização/internalização desses conceitos que aparecem nas apresentações dos experts convidados nos eventos.

Segundo suas palavras, seu primeiro contato com o tema foi no evento denominado EuroBrasil.

Esse seminário denominado “Brasil-Europa de prevenção da corrupção” tem participação da CGU e aconteceu nos dias 13 a 15 de junho de 2007, em Brasília-DF (reprodução da programação constante do folder do evento, Figura 01).

Trata-se do Projeto EuroBrasil 2000 – Apoio à Modernização do Aparelho do Estado, com a assistência técnica de peritos europeus, que tem por objetivo “auxiliar a elaboração de diretrizes que contribuam para a modernização da Administração Pública Brasileira” entre outros (ENAP, 2000).

É a internalização via comunidade de experts, suas participações em congressos e seminários, bem como a criação de modelos e suas propostas. Abordagem que descrevemos longamente no capítulo anterior.

⁴⁰AUDITOR. Entrevista Auditor Federal de Finanças e Controle AF2 [10/02/2017]. Entrevistador: E. Guimarães. Brasília, DF. Via e-mail.

No primeiro dia do evento (CGU, 2007), Milton Nunes Toledo Júnior, Diretor do Departamento Internacional da Procuradoria-Geral da União, apresentou “As convenções internacionais contra a corrupção” e, entre elas, destacamos a Convenção Interamericana contra a Corrupção, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Convenção da OCDE. Abordou a necessidade de criminalização do “suborno transnacional” e do “enriquecimento ilícito”. Em seguida, Georgi Rupchev, Diretor de Cooperação Internacional e Integração Europeia do Ministério da Justiça da República da Bulgária, discorreu sobre a necessidade da “cooperação internacional para o combate à corrupção”. A apresentação não está disponível para consulta. O terceiro palestrante, Luiz Navarro, Secretário-Executivo da CGU, tratou da “implementação das convenções internacionais contra a corrupção no Brasil: o papel dos Governos Federal, Estadual e Municipal”.

Apenas nessas três apresentações está dado o papel da transparência, a forma de internalização, o objetivo do programa e a extensão com que será abordado nos próximos anos. E o seminário estava apenas começando. À tarde, seguem as apresentações com a fórmula em que se dará o processo de difusão com a participação dos órgãos internacionais. Giovanni Quaglia, Representante do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) para o Brasil e Cone Sul, que terá importante papel no financiamento de projetos da CGU na área, apresenta “Os projetos das Nações Unidas para o combate da corrupção”.

Ainda, na primeira tarde do evento, a participação do Diretor do IMPACT – Programa de Integridade e Promoção de Accountability e Transparência, Fredrik Eriksson, acrescentará a Ética no debate: “A promoção da ética para a prevenção da corrupção”.

SEMINÁRIO BRASIL-EUROPA DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Dia 13/06 - Quarta-feira

8h30 - Credenciamento
9h - Abertura

A Comunidade Internacional na Prevenção da Corrupção

10h - As convenções internacionais contra a corrupção
Milton Nunes Toledo Júnior, Diretor do Departamento Internacional da Procuradoria-Geral da União

10h20 - A cooperação internacional para o combate à corrupção
Georgi Ruppchev, Diretor de Cooperação Internacional e Integração Europeia do Ministério da Justiça da República da Bulgária

11h - Coffee Break

11h15 - A implementação das convenções internacionais contra a corrupção no Brasil: o papel dos Governos Federal, Estadual e Municipal
Luiz Navarro, Secretário-Executivo da CGU

11h35 - Os projetos das Nações Unidas para o combate da corrupção
Giovanni Quaglia, Representante do UNODC para o Brasil e Cone Sul

12h - Debates
12h30 - Intervalo para o almoço

Ética e Conflito de Interesses

14h30 - A promoção da ética para a prevenção da corrupção
Fredrik Eriksson, Diretor do IMPACT - Programa de Integridade e Promoção de Accountability e Transparência

15h10 - O que é gestão da ética? O sistema do Poder Executivo Federal
Fernando Neves da Silva, Membro da Comissão de Ética Pública da Presidência da República

15h40 - Coffee Break

15h55 - A experiência do Estado do Espírito Santo na gestão da ética
Carlos Rama, Auditor-Geral do Estado do Espírito Santo

16h25 - Código de Ética participativo: a experiência da Eletrosul
Juçana Monteiro, Coordenadora da Comissão Permanente de Ética da Eletrosul

17h - Debates
17h30 - Encerramento

Dia 14/06 - Quinta-feira

A promoção da Transparência Pública na Prevenção da Corrupção

9h - Estratégias de promoção da transparência pública: a experiência europeia
Fredrik Eriksson, Diretor do IMPACT - Programa de Integridade e Promoção de Accountability e Transparência

9h40 - O Portal da Transparência e as Páginas de Transparência do Governo Federal
Vânia Vieira, Diretora de Prevenção da Corrupção da CGU

10h10 - Coffee Break

10h30 - Construindo um portal da transparência: as experiências do Governo do Estado de Pernambuco e do Município de São Carlos/SP
Ricardo Dantas, Secretário da Controladoria do Estado de Pernambuco,
Gilberto Perre, Secretário de Fazenda do Município de São Carlos/SP

11h - O papel da informação na gestão e no controle
Claudio Weber Abramo, Diretor-Executivo da Transparência Brasil

11h30 - Debates
12h00 - Intervalo para o almoço

O Controle Social como Instrumento de Prevenção da Corrupção

14h - Um panorama do exercício do controle social na atualidade
Jean Cartier-Bresson, Membro do Centro de Economia e de Ética para o Ambiente e o Desenvolvimento

14h40 - O papel da sociedade civil no controle da aplicação dos recursos públicos
João Gomes, Representante da ONG Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE

15h10 - Coffee Break

15h30 - O Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: a experiência do Governo Federal no estímulo ao controle social
Mário Vinicius C. Spinelli, Gerente de Fomento ao Controle Social e Fortalecimento da Gestão da CGU

16h - A capacitação de conselheiros e lideranças comunitárias para o exercício do controle social: as experiências das Prefeituras de Belo Horizonte/MG e de Franca/SP
Julio Ribeiro Pires, Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Informações de Belo Horizonte/MG
Sidnei Franco da Rocha, Prefeito de Franca/SP

17h - Debates
17h30 - Encerramento

Dia 15/06 - Sexta-feira

Integridade Pública

9h - A boa governança para a prevenção da corrupção de Ética para o Ambiente e o Desenvolvimento
Jean Cartier-Bresson, Membro do Centro de Economia e de Ética para o Ambiente e o Desenvolvimento

9h40 - A promoção do controle social para o fortalecimento da integridade: a experiência do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas de Pernambuco
Marcelo Bemerly, Secretário-Adjunto de Fiscalização da Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de

Figura 1 – Folder do evento – página da programação
Fonte: CGU (2006).

Mas quando F. Eriksson fizer sua segunda apresentação, que acontece no segundo dia do Fórum, em que a temática escolhida para o dia é “A promoção da

Transparência Pública na Prevenção da Corrupção”, é que se terá um importante impacto, sobretudo quando ele trouxer para os participantes as “Estratégias de promoção da transparência pública: a experiência europeia”. Logo em seguida, Fernando Neves da Silva, Membro da Comissão de Ética Pública da Presidência da República responde à pergunta “O que é gestão da ética? O sistema do Poder Executivo Federal”.

Adiante, o Quadro 06 apresenta algumas das expressões utilizadas nestas apresentações, apontando o discurso e a formação da conceituação que norteará todos os programas da área nos próximos anos e que serão levados a todo território nacional, num processo de internalização coerente com o processo de difusão da política de transparência pública. De cada apresentação, reproduzimos alguns dados relevantes, no máximo de três colunas para cada uma.

A segunda apresentação de F. Eriksson está estendida por mais colunas devido à importância dos itens. A leitura permite identificar os temas tratados que serão importantes na fundamentação do discurso: argumentos para acessar à Informação (aumentar a participação pública); quem deve promover a transparência; definindo os objetivos (foi aprovada uma lei de acesso à informação, a lei é implementada de forma eficiente, quem tem o dever de implementar a lei, quem pode reclamar direitos); O papel das ONGs (depois de uma lei ser aprovada, o trabalho de uma ONG de apoio à transparência).

Todos os temas tratados serão replicados em todo o país na internalização do programa. No capítulo destinado à internalização nos estados e municípios, contaremos como se deu esse processo e apresentaremos alguns dos eventos que repetiam os temas e o discurso da transparência e da prevenção da corrupção e que, apropriados por suas conceituações/formulações, serão disseminados por todo o país.

Quadro 6 – Os temas abordados nas apresentações

Palestrante	Temas abordados nas apresentações		
Milton Nunes Toledo Júnior: “As convenções internacionais contra a corrupção”	Convenção Interamericana contra a Corrupção; Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; Convenção da OCDE	Define atos de corrupção; estabelece a obrigação de tipificar o suborno transnacional e o enriquecimento ilícito	Monitoramento e Acompanhamento; 1ª fase: Implementação legislativa; 2ª fase: Implementação material
Luiz Navarro: “Implementação das convenções internacionais contra a corrupção no Brasil: o papel dos Governos Federal, Estadual e Municipal”	Ações de Prevenção	Transparência Pública: Portal da Transparência: Páginas da Transparência	Ética Pública Comissões de Ética Rede de Ética
Giovanni Quaglia: “Os projetos das Nações Unidas para o combate da corrupção”. (Reiner Pungs Coordenador de Programa UNODC, Brasil e Cone Sul)	Medidas Preventivas: Criminalização & Aplicação da lei: Cooperação Internacional: Recuperação de Ativos	Agência(s) preventiva(s) anticorrupção; transparência no financiamento das eleições e de partidos políticos; sistemas para promover a transparência e prevenir o conflito de interesses	Mecanismos de controle social, implementados pela CGU, fortalecidos, mediante mobilização da sociedade civil.
Fredrik Eriksson: “A promoção da ética para a prevenção da corrupção”	Porque a ética é tão importante? Devolução de responsabilidade; Mudança na relação entre os setores público e privado; Discrição na gestão;	Integridade Ser sólido (coerente) e ter a capacidade de preservar os objetivos e funções organizacionais e aderir a conceitos (valores e princípios) que guiam o trabalho da administração pública	Gestão flexível e contestação; Funções públicas contestáveis; Flexibilidade para gerir

	<u>Confiança nos mecanismos do mercado:*</u> <u>Globalização:*</u>		
Fredrik Eriksson, “Estratégias de promoção da transparência pública: a experiência europeia”	Argumentos para acessar à Informação: Tornar o governo responsável (responsabilidade política e administrativa); Aumentar a participação pública; Enfrentar a corrupção;	Argumentos para acessar à Informação: Proteger os direitos humanos; Promover os direitos dos trabalhadores; Promover a saúde; Reforçar a economia; Proteger o ambiente; Tornar o país seguro; Melhorar o desempenho do abastecimento de serviços	Quem deve promover a transparência? ESTADO; INDIVÍDUOS; SOCIEDADE CIVIL
	Definindo os objetivos: Foi aprovada uma lei de acesso à informação? A lei é implementada de forma eficiente? Quem tem o dever de implementar a lei tem capacidade para tal? Quem pode reclamar direitos tem capacidade para tal?	Desenvolvendo a estratégia: Não há campanhas padrão! Exemplos de questões: – Grupos de interesse e relações de poder existentes; – Prevalência de culturas e atitudes institucionais; – Incentivos à mudança; – Incentivos ao desempenho; – Compreender a questão central; – Capacidades existentes e meios para reforçar a capacidade; – Interesses dos que vão implementar a reforma; – Campeões de mudança.	Considerações no desenvolvimento da estratégia. Que alianças políticas existem a favor da transparência? Que terceiros existem que possam ser a favor de várias formas de transparência? Como construir uma coligação poderosa?

	<p>Considerações no desenvolvimento da estratégia:</p> <p>Onde está a resistência mais forte e que meios são usados para evitar a transparência?</p> <p>Quais são as possibilidades para chamar a atenção internacional para a questão da transparência?</p> <p>Como podem ser usadas as experiências nacionais prévias na adoção da transparência?</p>	<p>Considerações no desenvolvimento da estratégia:</p> <p>Como podem ser garantidos o nível de qualidade e o conteúdo de uma futura lei/medida para o acesso à informação?</p> <p>Como podem ser usadas as agências de apoio multi e bilaterais para prolongar a transparência?</p>	<p>O papel das ONGs:</p> <p>Depois de uma lei ser aprovada, o trabalho de uma ONG de apoio à transparência pode ser dividido em cinco categorias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoção; • Assistência; • Formação; • Acompanhamento; • Utilização da lei.
--	---	---	---

Fonte: CGU (2006). Elaborado pelo autor, a partir das apresentações realizadas no Seminário Brasil Europa.

O destaque é dado aos temas abordados nas apresentações e que se identificam com nossa busca. São textos retirados das apresentações em PowerPoint e que se referem explicita/implicitamente ao tema Transparência Pública. Tratam-se de recortes dos textos mais expressivos sobre itens que registram a relação com a difusão da política de transparência.

Os portais da transparência, experiência recém iniciada até a data de ocorrência do seminário, estão destacados em pelo menos três palestras que promovem a discussão e trocam experiências para aprofundar o tema e destacar a realização. São os seguintes: “O Portal da Transparência e as Páginas de Transparência do Governo Federal”, apresentado por Vânia Vieira, Diretora de Prevenção da Corrupção da CGU; “Construindo um portal da transparência: as experiências do Governo do Estado de Pernambuco e do Município de São Carlos/SP”, por Ricardo Dantas, Secretário da Controladoria do Estado de Pernambuco, e Gilberto Perre, Secretário de Fazenda do Município de São Carlos/SP; “O papel da informação na gestão e no controle”, Cláudio Weber Abramo, Diretor-Executivo da Transparência Brasil.

Destaco a presença da Transparência Brasil neste seminário e de seu Diretor-Executivo. A Transparência Brasil terá um papel importante neste processo.

A questão da transparência está colocada no âmbito da luta contra a corrupção e, no âmbito do seminário, a prevenção da corrupção torna maior a amplitude do debate. As convenções da ONU e da OEA, sobre a prevenção, estabelecem a criminalização dos atos de suborno transnacional e o enriquecimento ilícito⁴¹, assuntos que serão objeto de discussão no Brasil e se tornarão lei e/ou projeto de lei. O campo para o combate e a prevenção da corrupção estava aberto, levado e amplificado pela atuação da CGU e de outros órgãos de governo e do Estado brasileiro.

O quadro a seguir apresenta as leis que foram aprovadas e as datas de sua publicação, descerrando a opção do país pelo combate à corrupção e identificando os meios legais, a construção da legislação, necessários para levar a efeito esse propósito.

Quadro 7 – Leis no combate e na prevenção da corrupção

Lei	Nome	Dispõe
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	LAI – 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;
Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013	Conflito de Interesses	Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego;
Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013	Lei anticorrupção	Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências;

⁴¹ A comissão de juristas para a elaboração de anteprojeto de código penal, fez constar no Relatório Final que “novas figuras típicas foram previstas com parcimônia. São elas: o enriquecimento ilícito, objeto de ordens criminalizadoras vindas de tratados internacionais firmados pelo Brasil [...]” (pág. 367 do Relatório Final, da Comissão de Juristas, Proposta de Anteprojeto de Reforma do Código Penal apresentado em 18 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=110444&tp=1>>. Acesso em: 02 ago. 2016. O código está em tramitação. Em 15/07/2016, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania), aguardando designação do relator (notícia do site do Senado Federal). Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106404>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013	Lei de Delação Premiada	Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal.
--	-------------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

É um governo de gestão democrática que avança os temas na discussão aberta, crítica e participante. A gestão democrática é onde se assenta a política de transparência, garantida a contrapartida da atuação do cidadão. É a gestão democrática o indutor do ambiente onde tudo o mais poderá vir a acontecer. É a transparência pública, como elemento desse debate, que propicia o ambiente de informações claras e objetivas para permitir o avanço dessas ideias.

A transparência pública, objeto de nossa busca, para identificar os momentos relevantes do process tracing, notadamente onde se deu a inserção de órgãos públicos na discussão e no aprofundamento dessa política para sua definição em todo território, está também de forma explícita neste seminário. Apresentando-se de forma clara na apresentação do Secretário-Executivo da CGU (Quadro 06, segunda apresentação), mas também aparece implícita ou explicitamente nas demais apresentações.

No âmbito de participação das instituições públicas, se amplia e se busca efetivar a participação do Ministério Público e dos Tribunais de Contas estaduais e municipais, estabelecendo parcerias com estes órgãos e entidades para a “atuação articulada na prevenção da corrupção e no desenvolvimento do controle social”. As expressões utilizadas no planejamento da CGU para o ano de 2006 já demonstram a exata articulação entre o discurso e as ações a serem enfrentadas.

O Conselho de Transparência, criado pelo Decreto nº 4.923/2003, com a participação de representantes de 10 entes públicos (entre eles, o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União e diversas representações da sociedade civil como OAB, ABI, CNBB, Transparência Brasil e Instituto Ethos), sofrerá alteração em sua composição, alternando os representantes das classes de empregados e empregadores e sua missão será, nos anos próximos, estabelecer os esforços para concluir o anteprojeto de lei sobre acesso a informações, “fruto de grupo de trabalho formado especificamente para estudar o tema”, como inserido no planejamento de 2006.

Os grupos de trabalho do Conselho em atividade analisavam, na época, o anteprojeto de lei de origem na CGU, que trata do tema do conflito de interesses entre agentes da administração pública e da privada e o anteprojeto da lei de acesso à informação. Em 30 de junho de 2003, mensagem presidencial enviara ao Congresso projeto de lei elaborado pela CGU, e que propôs a criminalização do enriquecimento ilícito⁴². Revisaremos, em capítulo próprio, o histórico do processo legislativo no Congresso Nacional que culminou com a promulgação e publicação da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Existe um ambiente propício para o avanço da CGU nos aspectos de uma Agência Anticorrupção e uma criação de legislação que dará amparo legal para a continuidade do processo de combate da corrupção. Adiante, novas leis virão compor o arsenal de combate: a Lei da Delação Premiada, a Lei Anticorrupção.

O Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, criou o Portal da Transparência e a exigência de que órgãos da administração pública federal mantenham informações sobre sua atuação e execução orçamentária em portais semelhantes. Os portais da transparência estão inseridos no objetivo de incremento da transparência pública e são objeto de planejamento da Controladoria, no ano de 2006.

A criação do portal se tornará uma obrigação legal estabelecida na Lei Capiberibe: Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que “acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000” e “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” e determina “a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Os portais se tornam uma obrigação inclusive dos municípios, a partir da lei de 2009. E, neste processo, a CGU terá uma grande participação, fomentando a atenção ao dispositivo da lei e internalizando no território municipal o discurso da transparência pública e do controle social exercido pelos cidadãos comuns.

⁴² A comissão de juristas para a elaboração de anteprojeto de código penal fez constar no Relatório Final que “novas figuras típicas foram previstas com parcimônia. São elas: o enriquecimento ilícito, objeto de ordens criminalizadoras vindas de tratados internacionais firmados pelo Brasil [...]” (pág. 367 do Relatório Final, da Comissão de Juristas, Proposta de Anteprojeto de Reforma do Código Penal apresentado em 18 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=110444&tp=1>>. Acesso em: 02 ago. 2016. O código está em tramitação. Em 15/07/2016, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania), aguardando designação do relator (notícia do site do Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106404>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

No relatório apresentado pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC)⁴³, para os anos de 2007-2010, estavam relatados os resultados alcançados e aqueles que eram esperados para os próximos anos. Por esse quadro de resultados obtidos e a alcançar, é possível perceber a meta da difusão da política de transparência sendo atingida e por atingir.

Denominada “Fomento ao Controle Social”, cujo objetivo é capacitar agentes públicos no tema transparência e na necessidade do cumprimento de dispositivos legais, está inserida a atividade/projeto constante do planejamento e identificada com o processo de difusão do tema, em especial, com a internalização das normas propostas de forma supranacional. Em todo o espectro da planilha do planejamento daqueles anos é possível identificar itens referidos ao processo de difusão. “Em 2003 foi celebrado convênio com uma organização não-governamental”, é relatado no documento e assinalado que o propósito é o desenvolvimento de um programa de qualificação de agentes, conselheiros e lideranças municipais.

A planilha detalha os objetivos alcançados e os que estão propostos a serem alcançados nos próximos anos. Entre as metas anteriores, destaca os estados de Minas Gerais, Bahia e Goiás e indica a efetividade do programa que capacitou, no período, 179 conselheiros, 77 lideranças comunitárias, 56 agentes públicos e 80 multiplicadores (servidores públicos da CGU). Até julho de 2006, há registro da qualificação de 1289 agentes públicos, 1359 conselheiros e 1251 lideranças, tendo atingido 206 municípios.

Um documento especialmente revelador do processo de difusão é a cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público, construída pela Controladoria Geral da União, e que teve sua publicação alçada na casa do milhão. A cartilha foi elaborada contendo o discurso do controle social a partir da necessidade de informar aos cidadãos e garantir a transparência pública.

Reproduzimos alguns trechos que denotam o discurso que se está formando. Na Introdução está o chamado ao Controle Social, realizado por cada cidadão:

A cartilha foi elaborada pela Controladoria-Geral da União (CGU), órgão encarregado do controle dos gastos públicos do Governo Federal, com apoio da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom). A CGU é diretamente ligada à Presidência da República e tem escritórios em todos os estados brasileiros. Ela ajuda a fiscalizar o uso das verbas federais, recebendo e apurando denúncias e corrigindo o que está errado. Mas a CGU não pode fiscalizar tudo sozinha e é por isso que a participação da população, a ajuda de todos nós, é tão importante” (CGU, 2002, grifo nosso).

⁴³ As atividades inicialmente apresentadas nas colunas (a), (b) e (c) foram coletadas das informações enviadas para a composição do Balanço de 36 meses do Governo Federal.

Algumas páginas adiante, na página 6, está o chamamento ao controle social:

É dever da prefeitura:

- Informar à população com clareza, como gasta o dinheiro;
- Prestar contas à população;
- Quando começar a discutir o orçamento, convocar a população para audiências públicas (CGU, 2002).

E, na página 7, novamente o destaque à transparência pública: “A prefeitura deve ainda: (...). Publicar suas contas de forma simples em local visível e de fácil acesso para todos os cidadãos”.

A capa da cartilha está reproduzida a seguir, na Figura 2.



Figura 2 – Cartilha Olho Vivo
Fonte: CGU (2002).

A cartilha retrata as responsabilidades dos conselheiros municipais, especificamente os conselheiros da Saúde, da Assistência Social e os que fiscalizam o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). É um discurso incisivo conclamando ao

controle social. Ao final da cartilha, são relacionados os órgãos da administração que têm o poder de fiscalizar e os órgãos judiciários que podem propor ações e sanções: Tribunal de Contas da União (TCU); Tribunais de Contas dos Estados (TCE); Tribunais de Contas dos Municípios (TCM); Ministério Público Estadual (MPE) e Ministério Público da União (MPU); Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas, bem como o Poder Judiciário (Juízes e Tribunais de Justiça).

A descrição das atribuições dos órgãos judiciários é feita de maneira simples e objetiva, de forma a atingir a clientela a que se destina: “são eles que dão a última palavra: decidem quem vai ou não para a cadeia, quem perde ou não o mandato etc. Mas eles só podem agir se forem acionados por alguém: pelo promotor de Justiça, por exemplo, ou por qualquer pessoa” (CGU, 2002).

O objetivo do projeto – e, portanto, da internalização no processo de difusão da política de transparência – é bastante amplificado nestes anos seguintes, prevendo a realização de pelo menos 200 eventos de educação presencial, do tipo Olho Vivo no Dinheiro Público, “contemplando pelo menos a capacitação de 9000 agentes públicos, 9000 conselheiros, 12000 lideranças e atingindo 1600 municípios brasileiros”. O total de pessoas atingidas será de 30 mil cidadãos e, com a distribuição da cartilha, possivelmente suas famílias.

Lembremos que foram impressos um milhão de exemplares. Se considerarmos o número do IBGE (2000), 5561 municípios, teremos um programa que pretende atingir, em 3 anos, cerca de 30% dos municípios brasileiros. O que provavelmente se tornou verdade: repetimos aqui o comentário inserido no Capítulo 2 e que retrata o alcance do tema⁴⁴ e que assinala 99,8 % dos municípios alcançados pelo discurso da transparência.

A atuação de difusão dessa conceituação sobre o tema tem um grande mérito devido aos grupos criados em cada uma das regionais nos estados, dentro da estrutura da CGU. Foram estes núcleos – os NAP’s, Núcleo de Ações de Prevenção da Corrupção, que já apresentamos neste texto⁴⁵ – que permitiram uma grande

⁴⁴ “Nesse sentido, um encontro convocado pelo ministro da época, Torquato Jardim, que chefiou a CGU de junho de 2016 a maio de 2017, realizado em fevereiro de 2017, com o objetivo de ‘orientar sobre a correta aplicação dos recursos públicos federais’ (CGU, 2017) e, totalizou 5552 municípios inscritos – num total de 5561 municípios brasileiros (IBGE, 2000), ou seja, 99,8 % dos municípios brasileiros alcançados. Além disso, o encontro inclui a realização de ‘eventos regionalizados, nos 26 estados do país, vão reunir prefeitos e prefeitas para esclarecer iniciativas de melhoria da gestão, combate à corrupção e incentivo à transparência’” (CGU, 2017).

⁴⁵ A CGU estabeleceu uma estrutura administrativo-burocrática para manter o controle sobre a difusão dos conceitos e ideias relevantes a respeito da política de transparência pública. A Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) foi criada pelo Decreto nº 5.683, que

capilaridade pelo território nacional, que propiciou atingir metas tão ousadas em tão curto espaço de tempo.

Não podemos deixar de reconhecer a estratégia brilhante adotada para a difusão dos trabalhos referentes ao processo de internalização dos tópicos afetos ao tema e da legislação proposta. O trabalho dos profissionais da CGU foi determinante para o sucesso alcançado de forma tão intensa no território nacional (conforme dados da nota de rodapé, 5552 é o número dos municípios alcançados – lembrando que esta é uma medida indireta).

Nesta altura de desenvolvimento de nossa Tese, é possível, pela análise dos documentos referentes ao planejamento de 2006, verificar a existência de praticamente todos os elementos que disseminam a proposta de difusão e permitem atingir seus objetivos de internalização a partir da criação das legislações, e, em especial, a criação e divulgação do discurso e tema a ser absorvido pelas unidades subnacionais.

O programa “Pesquisa sobre corrupção”, inserido no planejamento de 2006, previa a celebração de convênios – acordos celebrados entre a CGU e as universidades – com vistas a estimular pesquisas sobre o tema, com a criação de centros de estudos no tema corrupção e levando a questão da transparência a internalizar-se, fomentando a criação das comunidades epistêmicas dentro da academia. Naquele ano, relatava-se a celebração de acordos com as universidades federais da Paraíba, de Goiás, do Ceará, de Mato Grosso do Sul, de Roraima, de Rondônia, do Acre, de Santa Catarina e do Amapá. Ainda aguardavam finalização de acordos com a Universidade do estado do Espírito Santo e com a Universidade de Columbia nos Estados Unidos.

3.5 O processo de difusão: a Lei de Acesso e a participação da CGU

Em 2003, o deputado Reginaldo Lopes propôs projeto de lei que visava regulamentar o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, onde está determinado que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu

alterou o organograma da CGU, em 24 de janeiro de 2006. Mais adiante, em 2013, foi modificada pelo Decreto nº 8.109, passando a chamar-se Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC). Esse foi o órgão da estrutura interna da CGU responsável por programas de disseminação da política de transparência pública no território nacional. Além disso, informalmente, foram criados núcleos nas seções estaduais da CGU visando a disseminação pelos territórios municipais dos estados da federação.

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 lei a que se refere o dispositivo constitucional precisava ser criada para regular o direito à informação previsto na norma superior. E é essa a proposta do deputado do Partido dos Trabalhadores de Minas Gerais. Entretanto seu projeto teve uma lenta tramitação até que a mensagem do executivo, a partir de modelação proposta pela CGU, irá fazer a diferença e provocar a tramitação do projeto de lei.

O papel da CGU estava na proposta enviada pela Presidenta da República, Dilma Roussef, ao Congresso – mais especificamente à Câmara, onde os projetos do executivo iniciam sua tramitação – e proporão o projeto que dará origem à Lei de Acesso.

A mensagem que acompanha o projeto de lei afirma, no item 2, que:

“O anteprojeto ora encaminhado é resultado de aprofundada discussão travada no âmbito de grupo formado por representantes dos Ministérios coautores, e de órgãos a eles relacionados, para estudo de propostas de normatização do tema enviadas originalmente à Casa Civil pela Controladoria-Geral da União, a partir de debates havidos no seio do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, bem como pelo Ministério da Justiça, além de outras contribuições”. Esse é o teor da Mensagem Presidencial que acompanha o projeto de lei enviado à Câmara dos Deputados, de 5 de maio de 2009, PL 5228/2009 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, grifo nosso).

A Mensagem 316/2009, do Poder Executivo, que submete o texto do projeto de lei que regula o inciso da Constituição Federal, foi apresentado ao plenário no dia 15 de maio de 2009. Nesta mensagem, ressalte-se ainda, a referência ao Princípio da não motivação dos pedidos:

[...] necessidade de justificativa nos pedidos de acesso, como já ocorre em países com legislação reconhecidamente avançada no assunto, como a Suécia, o México e os Estados Unidos da América, em que o motivo do requerimento do acesso à informação não é relevante. Será exigido do interessado apenas sua identificação e a especificação da informação requerida (item 13 da mensagem).

Ainda do texto da mensagem, ressaltamos que:

Em 2008, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO divulgou relatório que demonstra que em 1990, apenas 13 países haviam regulamentado o direito de acesso à informação. Atualmente, mais de 70 países já adotaram essa legislação, enquanto dezenas de outros encontram-se em adiantado processo para sua elaboração. Outro avanço apontado pela UNESCO, reside no reconhecimento por muitos países do direito à informação como um direito fundamental.

O projeto de 2003, do deputado Reginaldo Lopes, só terá trâmite dois anos depois, em 1º de março de 2005, com a publicação, no Diário da Câmara, dos pareceres da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, com emendas e, no mérito, pela aprovação. E só retornará a tramitar em maio de 2007, para uma decisão que pede apenas o apensamento de um outro projeto ao do deputado (o PL 1019/2007). Finalmente, o trâmite retorna, em 2009, no dia 19 de maio, com o requerimento do deputado para novo apensamento, agora do projeto de lei PL n.º 5228/2009, da mensagem do executivo, ao PL n.º 219/2003, de autoria do deputado.

Em seguida, é criada a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 219, de 2003, e designado relator, dep. Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS), em 02 de setembro de 2009.

Após o ingresso do projeto do executivo, com a letra da CGU, passamos ao trâmite bem mais veloz. A tramitação, agora, com o selo do processo de difusão dado pela iniciativa da CGU, irá ganhar nova força para sua aprovação.

Em janeiro de 2010, é apresentado parecer do relator, que é aprovado no dia 24 de fevereiro de 2010. Em 13 de abril, votação em turno único no plenário, aprovado o substitutivo, cuja redação final é assinada pelo relator dep. Mendes Ribeiro Filho.

A matéria vai para o Senado, onde é aprovada em 25 de outubro de 2011 e enviada à sanção presidencial, em 31 de outubro. É sancionado com vetos parciais. São as seguintes, as razões dos vetos: alegando contradição interna no texto aprovado e ofensa ao princípio da separação dos poderes, é vetado o artigo 19, caput e o §1º; também é vetado o artigo 35 sob o mesmo argumento, o de violação ao princípio constitucional de separação dos poderes. Os vetos tiveram a participação dos Ministérios da Justiça, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Advocacia Geral da União, da Secretaria de Direitos Humanos e da Controladoria Geral da União. Ambos os vetos tiveram a participação da CGU.

Transformada em norma jurídica, ocorre o nascimento da Lei de Acesso à Informação, a LAI, lei 12.527, em 18 de novembro de 2011, dois anos e meio após sua apresentação no plenário da Câmara dos Deputados. Com *vacatio legis* de 180 dias, começou a vigor no dia 16 de maio de 2012 (publicada no Diário Oficial, em edição extra, no dia 18 de novembro de 2011).

Quadro 8 – Quadro comparativo entre o projeto de lei, objeto de mensagem do executivo à Câmara, e a lei nº 12.527, de 2011, a LAI, Lei de Acesso à Informação

LEI nº 12.527, 2011.	PROJETO DE LEI	
Art. 1º e 2º Refere-se ao âmbito de aplicação da lei	-	Sem correspondência
Art. 3º Determina diretrizes para procedimentos desta lei	-	Sem correspondência
Art. 4º	Art. 2º	A lei foi acrescida de duas definições: documento e primariedade, que não constavam no projeto de lei.
Art. 5º	Art. 3º	Pequena alteração. O texto do projeto que se refere à disponibilidade de esclarecimentos ao solicitante está situado em outro artigo, dito de forma diversa.
Art. 6º	Art. 4º	Pequenas alterações com vistas a tornar o texto da lei mais claro e dentro da boa técnica legislativa.
Art. 7º	Art. 5º	Semelhantes até o parágrafo 3º, inclusive. No texto da lei foram acrescentados os parágrafos 4º, 5º e 6º, que tratam de responsabilização e procedimentos a serem utilizados em caso de negativa de acesso à informação ou em caso de extravio da informação solicitada.
Art. 8º	Art. 6º	Semelhantes, exceto o parágrafo 2º. No projeto de lei havia uma indicação preferencial pela divulgação na internet. A lei preferiu determinar como obrigatória essa divulgação. Estabelece uma regra específica para municípios com população de até 10 mil habitantes, dispensando-os dessa obrigatoriedade, mas mantendo a necessidade de informar, em tempo real, dados de execução orçamentária e financeira. Algumas alterações, nos parágrafos, acrescentaram na lei as condições para os chamados “dados abertos”, que possibilitam o acesso a planilhas e texto em formatos abertos e que facilitam, especialmente, aos que pesquisam.
Art. 9º	Art. 7º	Semelhantes.
Art. 10.	Art. 8º	Algumas diferenças. Um aprimoramento importante foi colocado na lei ao referir-se a “qualquer interessado” (Ver comentário quando tratamos da lei no capítulo México e Modelo), mantida a necessidade de identificação do requerente, prevista no projeto de lei, mas a lei determina que as exigências não podem inviabilizar a solicitação. A solicitação via internet recebe destaque na lei, bem como a vedação à motivação da solicitação.
Art. 11.	Art. 9º	Semelhante, inclusive nos parágrafos. Mantidos os prazos propostos no projeto de lei.
Art. 12.	Art. 10.	Semelhante.
Art. 13.	Art. 11.	Semelhante, inclusive nos parágrafos.
Art. 14.	Art. 12.	Semelhante. A lei não repetiu a possibilidade de recurso expresso no parágrafo único, no projeto de lei, para caso de negativa de acesso prevista neste artigo. Preferiu o recurso de forma geral, que está no artigo seguinte, artigo 15, na Seção dos Recursos. Uma melhor técnica legislativa destacando os recursos em seção própria.
Art. 15.		Sem correspondência.
Art. 16.	Art. 13.	A LAI acrescentou, no parágrafo 1º, a obrigação de deliberação em 5 dias.

		O parágrafo 3º da LAI acresce um recurso à Comissão Mista de Reavaliação em caso de negativa do Recurso à Controladoria Geral da União.
Art. 17.	Art. 14.	Há mais um parágrafo na lei que acrescenta a possibilidade de recurso à Comissão Mista de Reavaliação em caso de indeferimento do recurso do §1º.
Art. 18.		Sem correspondência.
Art. 19.		Vetado parcialmente (vetado caput e §1º do artigo 19). O §2º, sem correspondência.
Art. 20.	Art. 15.	Semelhante.
Art. 21.	Art. 16.	Semelhante.
Art. 22.	Art. 17.	Semelhante.
Art. 23.	Art. 19.	Acrescido, na lei, do inciso VI.
Art. 24.	Art. 18.	Semelhante, inclusive nos parágrafos. Mantidos os prazos propostos no projeto de lei.
Art. 25.	Art. 20.	Semelhante, inclusive nos parágrafos.
Art. 26.	Art. 21.	Pequenas alterações com vistas a tornar o texto da lei mais claro e dentro da boa técnica legislativa.
Art. 27.	Art. 22.	Semelhante, inclusive nos parágrafos. Houve aprimoramento do projeto de lei, tornando mais exigente o nível de autoridade responsável pela classificação de informação como secreta. O nível DAS 101.5, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ficou no grupo que classifica as informações em reservado (diferente do que estava no projeto de lei).
Art. 28.	Art. 23.	Semelhante, inclusive nos parágrafos.
Art. 29.	Art. 24.	Semelhante.
Art. 30.	Art. 25.	Semelhante, inclusive nos parágrafos. Pequena alteração, com a criação do inciso III, que prevê a existência de “relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes”.
Art. 31.	Art. 26.	Semelhante, inclusive nos parágrafos. Mantidos os prazos propostos no projeto de lei. Acrescido o inciso IV, à defesa de direitos humanos.
Art. 32.	Art. 27.	Semelhante, inclusive nos parágrafos.
Art. 33.	Art. 28.	Semelhante, inclusive nos parágrafos.
Art. 34.	Art. 29.	Semelhante, inclusive nos parágrafos.
Art. 35. (VETADO).	Art. 30.	Artigo vetado (caput do artigo 35). Difere do projeto, em especial nos parágrafos 2º, 3º e 4º. O §5º inclui duração de mandato para integrantes da Comissão mista de Reavaliação.
Art. 36.	Art. 31.	Semelhante.
Art. 37.	Art. 32.	Semelhante, inclusive nos parágrafos.
Art. 38.	Art. 33.	Semelhante.
Art. 39.	Art. 34.	Semelhante, inclusive nos parágrafos.
Art. 40.	Art. 35.	Semelhante, inclusive nos parágrafos.
Art. 41.		Artigo acrescido na lei.
Art. 42.	Art. 36.	Semelhante. Alterado o prazo para regulamentação para 180 dias (120, no projeto).
Art. 43.	Art. 37.	Semelhante.
Art. 44.	Art. 38.	Semelhante.
Art. 45.		Artigo acrescido na lei.
Art. 46.	Art. 40.	Semelhante.
Art. 47.	Art. 39.	Alterado o prazo de <i>vacatio legis</i> de 120 para 180 dias.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Obs.: Há pequenas alterações de texto, na lei, mas o significado e a natureza dos artigos classificamos como “semelhantes”, não importam em alterações substanciais.

O quadro comparativo entre o projeto de lei, objeto de mensagem do executivo à Câmara, e a lei nº 12.527, de 2011, a LAI, Lei de Acesso à Informação, demonstra a expressiva participação da CGU, instituição do estado brasileiro, e que teve função determinante no processo de difusão da política de transparência como política pública normativa e na internalização da lei que garante o direito de acesso à informação. Outrossim, o detalhamento da lei e a análise comparativa com o modelo OEA e suas características mais relevantes, registramos em seção própria, no Capítulo 2, no qual analisamos também a iniciativa mexicana sobre o tema da transparência e que serviu de base histórica para a construção desse modelo na América Latina.

O quadro demonstra, ainda, que em relação ao projeto de lei enviado por Mensagem do executivo, há pequenas alterações que apenas buscam melhorar o texto segundo a melhor técnica legislativa, num processo natural de discussão e debate numa casa parlamentar. As alterações não são de monta capazes de modificar ou descaracterizar a substância do projeto. Entretanto desejamos ressaltar alguns aprimoramentos e, para tanto, registramos importantes anotações nos seguintes artigos da lei: 8º, 10, 23 (inciso VI), 31 (inciso IV) e 41. Todas são modificações que aperfeiçoam o projeto de lei e possibilitam que a lei atinja seu objetivo de garantir o acesso à informação. A lei assume o formato do projeto de lei em quase toda a sua extensão, como fica evidenciado no comparativo do quadro apresentado.

O federalismo brasileiro propiciará, e, de certo modo, estabelecerá um modelo que impõe a todos os entes subnacionais a criação de sua própria legislação, em face das autonomias legislativas de cada um deles frente à federação:

A autonomia federativa é assim um aspecto que compõe a descentralização, ou seja, trata-se de um federalismo que, além da União e dos estados-membros, também passou a priorizar a autonomia administrativa, legislativa e financeira dos municípios (AZEVEDO, 2012b, p. 28).

Na tramitação no Senado, no processo de discussão, debate e votação, houve a realização, por convocação da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, em 13 de abril de 2011, atendendo requerimento de deputados, de Audiência Pública, em que estiveram presentes Jorge Hage Sobrinho, Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União (CGU) e Guilherme Canela Godoi, Coordenador do Setor de Comunicação e Informação da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Nesta audiência, a partir

das apresentações dos oradores, recuperadas no site da CGU, já é possível destacar as palavras fundamentais constitutivas do discurso da Transparência.

O Quadro 9, a seguir, a partir de palavras que possuem forte simbologia na escolha dos temas a serem tratados nessa construção, mostra como foi sendo formado esse conjunto textual que resultou no discurso da transparência, gerado a partir das comunidades epistêmicas que iniciaram sua disseminação.

Apontamos o discurso do ministro Jorge Hage, Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União, na audiência pública realizada durante os debates para aprovação da lei de acesso nacional, em 2011, e também a apresentação, na mesma audiência, de Guilherme Canela, representante da UNESCO. Recuperamos, ainda, do Seminário Brasil-Europa, de 2007, a fala de Reiner Pungs, Coordenador do Programa UNODC, Brasil e Cone Sul. São discursos de experts que antecederam a toda a ação de disseminação da CGU e que trazem para seus profissionais, experts, os conhecimentos que serão transferidos. A comparação final, no quadro a seguir, reúne também os textos do Programa Olho Vivo, em 2009, que vêm confirmar o trabalho iniciado com as comunidades epistêmicas, que passam pelos seminários e congressos nacionais, e finalmente chegarão até a ponta final do processo de difusão, com a concretização da Lei de Acesso nos entes subnacionais, estados e municípios.

Quadro 9 – Apresentações

Fredrik Eriksson, Estratégias para promover a transparência	Reiner Pungs Coordenador de Programa UNODC, Brasil e Cone Sul	Jorge Hage Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União	Guilherme Canela UNESCO - Nações Unidas para Educação, Ciências, Cultura	Apresentação do Programa Olho Vivo
Seminário Brasil - Europa Junho/2007- Projeto EuroBrasil 2000		Audiência Pública no Congresso - 13 de abril de 2011		Realizada nos entes subnacionais (no ES, de novembro de 2005 a 2014)
O sucesso de uma lei de acesso à informação?		A garantia do acesso a informações públicas	Acesso a Informação; Informação é um bem público; O direito de acesso à informação	O acesso à informação, de forma simples e compreensível, para o cidadão
Quem deve promover a transparência? Estado; Sociedade Civil; Indivíduos	Participação da sociedade; Mobilização da sociedade civil	Participação ativa da sociedade civil	Informação é fundamental na garantia da participação democrática	Do princípio constitucional da soberania popular na democracia participativa
	Mecanismos de controle social implementados pela CGU, fortalecidos mediante mobilização da sociedade civil	Prevenção e na luta contra a corrupção	Informação é crucial para garantir que os governos sejam accountable	Controle social: Mecanismo de prevenção da corrupção
As formas de transparência		Transparência ativa	Transparência Eficiência na Gestão da Coisa Pública	A transparência das ações governamentais

Interna, Externa; Passiva, Ativa; Reguladora, Procedimental, Fiscal / financeira, Na ação e Factual				
		Transparência passiva		
		Iniciativa global de transparência e abertura governamental		Conselhos: Garantem uma articulação entre governo e sociedade
		Visite o Portal da Transparência: www.portaldatransparenci a.gov.br		Portal da Transparência

Fonte: CGU (2007).

Na apresentação do Ministro, Jorge Hage, na Audiência pública ocorrida no Senado quando da discussão que antecedeu a aprovação do projeto de lei que dará origem à LAI, estão presentes o texto do discurso da transparência. Também estão presentes no texto do assessor da UNESCO. Estes discursos, por sua vez, estão representados, em suas formas mais evidentes e destacadas, nas falas em seminários realizados em anos anteriores.

É possível ver no quadro, seguindo uma linha temporal, a forma do discurso e o texto que irá compor esse discurso, cujo tema será repetido até as bases nacionais, com a conotação que o texto vai ganhando ao longo do tempo. O quadro lista os textos usados na construção do discurso da transparência e na necessidade de uma lei de acesso.

A CGU, além de executar os Programas (como Olho Vivo), também está legalmente definida como competente para acompanhar, estimular e monitorar a implementação da lei de acesso junto ao executivo federal:

As competências da CGU de monitoramento, exercidas pela Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – SPCI estão expressas no Artigo 68 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012:

Art. 68. Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto:

IV - monitorar a implementação da Lei nº 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45; [...] (RELATÓRIO, 2013, p. 20).

O processo de difusão tem contornos que vão sendo definidos ao longo do tempo por instituições supranacionais, como ressaltamos anteriormente. O avanço apontado pela UNESCO, bem como a referência ao fato anterior da adoção desse processo de difusão, salienta que apenas 13 países haviam se debruçado sobre o tema e de forma diversa do modelado adiante. Depois da década de 90, o número de países com lei de acesso, ou seja, que assumem essa política supranacional conforme proposta, cresce rapidamente. Isso pode ser avaliado no quadro 10, a seguir, que apresenta a situação atual.

Quadro 10 – Avaliação das Leis de Acesso

Ranking	País	Ano	Total
1	Afganistão	2014	139
2	México	2002	136
3	Servia	2003	135
4	Sri Lanka	2016	131
5	Eslovenia	2003	129
6	Índia	2005	128
7	Albânia	1999	127
8	Croácia	2003	126
9	Libéria	2010	124
10	El Salvador	2011	122
11	Serra Leoa	2013	122
12	Sudão do Sul	2013	120
13	Tunísia	2011	120
14	África do Sul	2000	119
15	Vanuatu	2017	119
16	Maldivas	2014	116
17	Azerbaijão	2005	115
18	São Cristóvão e Neves	2018	115
19	Antígua	2004	113
20	Quênia	2016	113
21	Macedônia	2006	113
22	Nepal	2007	113
23	Etiópia	2008	112
24	Nicarágua	2007	111
25	Moldávia	2000	110
26	Seicheles	2018	109
27	Brasil	2011	108

28	Ucrânia	1992	108
29	Bangladesh	2009	107
30	Kosovo	2003	106
31	Finlândia	1951	105
32	Malawi	2017	105
33	Paquistão	2002	105
34	Bahamas	2017	103
35	Iêmen	2012	103
36	Bósnia e Herzegovina	2000	102
37	Colômbia	1985	102
38	Indonésia	2008	101
39	Quirguistão	2007	101
40	Suécia	1766	101
41	Panamá	2002	100
42	Reino Unido	2000	100
43	Rússia	2009	98
44	Geórgia	1999	97
45	Coréia do Sul	1996	97
46	Uganda	2005	97
47	Armênia	2003	96
48	Estônia	2000	96
49	Irlanda	2003	95
50	Chile	2008	94
51	Nova Zelândia	1982	94
52	Peru	2003	93
53	Argentina	2004	92
54	Guatemala	2008	92
55	Uruguai	2008	92
56	Bulgária	2000	91
57	Canadá	1983	91
58	Jamaica	2002	89

59	Montenegro	2005	89
60	Trinidad e Tobago	1999	89
61	Nigéria	2011	88
62	Hungria	1992	87
63	Itália	1990	85
64	Ruanda	2013	85
65	Austrália	1982	84
66	Honduras	2006	84
67	Belize	1994	83
68	Romênia	2001	83
69	Estados Unidos da América	1966	83
70	Holanda	1978	82
71	Israel	1998	80
72	Mongólia	2011	80
73	Burkina Faso	2015	79
74	Polônia	2001	79
75	Malta	2008	78
76	Noruega	1970	78
77	Suíça	2004	77
78	Angola	2002	76
79	Costa do Marfim	2013	76
80	Japão	1999	76
81	Tailândia	1997	76
82	Equador	2004	74
83	Niger	2011	74
84	China	2007	73
85	Marrocos	2018	73
86	Portugal	1993	73
87	Espanha	2013	73
88	Tanzânia	2016	73

89	República Tcheca	1999	72
90	Letônia	1998	72
91	Turquia	2003	72
92	Bolívia	2005	70
93	Líbano	2017	70
94	São Vicente e Granadinas	2003	70
95	Togo	2016	70
96	Zimbábue	2002	70
97	Ilhas Cook	2007	69
98	Guiana	2013	69
99	Irã	2009	69
100	Vietnam	2016	69
101	Eslováquia	2000	68
102	Grécia	1986	65
103	Dinamarca	1970	64
104	Fiji	2018	64
105	França	1978	64

106	Groenlândia	1996	64
107	Lituânia	1996	64
108	Paraguai	2014	62
109	Casaquistão	2015	61
110	Moçambique	2014	60
111	Bélgica	1994	59
112	República Dominicana	2004	59
113	Uzbequistão	1997	59
114	Taiwan	2005	57
115	Jordânia	2007	56
116	Alemanha	2005	54
117	Benin	2015	52
118	Timor Leste	2016	51
119	Tajiquistão	2002	49
120	Filipinas	2016	46
121	Liechtenstein	1999	39
122	Áustria	1987	33
123	Palau	2014	33

(Ranking = posição. Total = pontos obtidos na avaliação dos critérios)

Fonte: CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY (2018). Tradução do autor, com modificações. Do Global Right to Information Rating (Avaliação Global do Direito à Informação, em tradução livre e nossa) realizado pelo Center for Law and Democracy.

O quadro apresentado com modificações pelo autor é construído pelo Center for Law and Democracy. A metodologia aplicada consiste em avaliar comparativamente os quadros jurídicos concernentes ao direito de informação em todo o mundo. São 61 indicadores divididos em sete categorias. São atribuídos valores – em um intervalo de pontuação, em geral de 0 a 2 – que podem totalizar 150 pontos.

A avaliação e, conseqüentemente, a pontuação total que dá a posição no ranking, é conseguida a partir dos itens considerados nas categorias que relatamos a seguir:

- 1 - Direito de acesso: considera se há previsão no quadro jurídico interno;
- 2 - Âmbito: escopo do campo do direito de acesso e do campo da natureza de pessoas que podem acessar;

- 3 - Requisitos de solicitação: trata da extensão da solicitação, de como pode ser realizada e as exigências para tal;
- 4 - Exceções e recusas: avalia as exceções ao direito de acesso, a extensão daquilo que não pode ser informado;
- 5 - Apelações: avalia o grau de recurso, as possibilidades de apelar da negativa de acesso;
- 6 - Sanções e proteções: avalia se o sistema possui proteção contra autoridades que negam a divulgação de informações e a possibilidade de sanções;
- 7 - Medidas de Promoção: avalia se existe um órgão/funcionários para garantir que se cumpra a obrigação de divulgar e promover o sistema de acesso.

A metodologia utilizada não garante medir a qualidade de implementação desses marcos legais, mas, sim, sua existência. Citamos, literalmente:

Em alguns casos, os países com leis relativamente fracas podem, no entanto, ser muito abertos, devido a esforços positivos de implementação, enquanto leis relativamente fortes não podem garantir a abertura se não forem implementadas adequadamente. Independentemente desses casos periféricos, a experiência demonstra claramente que uma lei de direito à informação forte é fundamental para promover a abertura e ajudar aqueles que a utilizam para defender e promover o direito à informação (CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY, 2018).

3.6 O início do processo de internalização nos entes subnacionais

Na prevenção da corrupção, que inclui a política de transparência, diversos programas foram criados com objetivos específicos. A SPCI, na sua primeira formação, criou uma estrutura subnacional – relativamente informal, mas que foi se consolidando ao longo do tempo por obra de seus servidores e da excelência dos trabalhos que realizavam – que se denominou inicialmente de Núcleo de Ações de Prevenção (NAP). Estavam organizados em cada um dos estados federados, com pequeno número de servidores em cada um deles, e que passaram a replicar, em todos os estados, a política de transparência supervisionada pela coordenação nacional inserida na SPCI. Uma comunidade de experts, profissionais, que ficaram responsáveis pela difusão a nível estadual e municipal.

Entre os programas criados, destaca-se o Olho Vivo no Dinheiro Público. A relevância em conhecer alguns aspectos desses programas está na identificação do discurso utilizado na construção da política de transparência, o que é possível a partir dos textos divulgados e difundidos nestas ações. Desde 2004, o programa realizou

mais de 440 ações presenciais, atingindo mais de 50 mil pessoas (dados da CGU⁴⁶). O objetivo do programa é “fazer com que os cidadãos, nos diversos municípios brasileiros, atuem para a melhor aplicação dos recursos públicos” (CGU, 2014).

O público-alvo do programa Olho Vivo são “conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores e alunos, entre outros” (CGU, 2014).

A CGU cria em 2004 o Portal da Transparência, com o objetivo de dar ao cidadão elementos para exercitar o controle social mediante a fiscalização da aplicação de recursos públicos. Em 2009, a Lei Complementar 131 estende a todos os entes da federação, agora como obrigatoriedade, e estabelece prazos para sua implantação na União, Estados, Distrito Federal e municípios⁴⁷. Os portais da transparência, como instrumentos disponibilizados ao cidadão para efetivar o controle de recursos, estão colocados à disposição nacionalmente.

A escolha do público-alvo e o uso e significado das palavras utilizadas traduzem a construção de um discurso que está sendo elaborado, e que será ampliado e difundido por todo o país. Os instrumentos de controle social – como começam a se apresentar – serão colocados à disposição do cidadão e, entre eles, a transparência pública, necessária à existência dos portais. E, na sequência, a lei de acesso que concretiza a transparência passiva.

Outro programa importante e desenvolvido com a colaboração local dos Núcleos de Ações de Prevenção da Corrupção (NAP's), é o Concurso de Desenho e Redação, cujo objetivo é “despertar nos estudantes o interesse por assuntos relacionados ao controle social, à ética e à cidadania, por meio do incentivo à reflexão e ao debate desses assuntos nos ambientes educacionais”.

O público-alvo foi direcionado a estudantes de escolas públicas e privadas do 1º ao 9º ano do ensino fundamental e do 1º ao 3º do ensino médio.

A construção do discurso, dos significados, é explícita nos temas escolhidos em cada uma das edições do concurso.

⁴⁶ Disponível em: <CGU.gov.br>. Acesso em: 26 dez. 2017.

⁴⁷ Lei Complementar 131, de 2009, promove os portais à uma obrigação:

“[...] Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

[...] II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [...]”.

Quadro 11 – Temas de Redação e Desenho – CGU (a construção do discurso)

Ano		Temas de Redação e Desenho
9º	2017	“Todo dia é dia de cidadania”
8º	2016	“Um por Todos e Todos por Um! Pela ética e cidadania”
7º	2015	“Pequenas corrupções - Diga não”
6º	2013	“Acesso à informação: Um direito de todos”
5º	2011/2012	“A sociedade no acompanhamento da gestão pública: Todos podem fiscalizar o dinheiro público”
4º	2010	“Como será o futuro do Brasil com o dinheiro público bem aplicado”
3º	2009	“Todos pela ética e cidadania: como posso contribuir para uma sociedade melhor”
2º	2008	“O que você tem a ver com a corrupção”
1º	2007	“Como a sociedade pode ajudar no combate à corrupção”

Fonte: CGU (2017).

São impressas e distribuídas cartilhas sobre os temas de Controle Social, participação popular na fiscalização, uso da transparência pelos cidadãos – via portal da transparência. As cartilhas detalhavam os objetivos dessas participações, os usos e meios. Trata-se dos mecanismos, meios, utilizados na difusão internamente nos estados e municípios por via dos agentes capazes de modificar as instituições, alterando estruturas burocráticas e de difícil modificação, com a criação do discurso que deu base à formação dessas comunidades difusoras.

Os agentes do trabalho de difusão interna, realizado pela CGU, atuaram mais nas pessoas integrantes (agentes) dessas estruturas rígidas, burocráticas, dos entes subnacionais.

O pressuposto que baliza o debate é que a difusão de políticas flui por meio de estruturas, pois envolve um grande número de adotantes; já a transferência de modelos (policy transfer) ocorre via agências, porque envolve apenas algumas unidades, prevalecendo a atuação dos agentes (COELHO, 2016, p. 43).

É o trabalho realizado no programa Brasil Transparente, um trabalho de convencimento realizado em muitos municípios brasileiros e que descrevemos no próximo capítulo.

Até mesmo uma Conferência foi construída, nos moldes daquelas efetivadas no âmbito da saúde: Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL), convocada por decreto presidencial (08 de dezembro de 2010), com etapas preparatórias em todo o território nacional, mobilizando “mais de 150 mil

cidadãos” representados por 1,2 mil delegados na etapa nacional, em Brasília, entre 18 e 20 de maio de 2012.

O tema “A sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública” tinha por objetivo “promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública, contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático”.

Os demais programas têm objetivos (motivações) similares, semelhantes, e públicos-alvo relacionados. Há uma confusão de identidades entre os diversos programas, desnecessário estender nossa análise a todos. Há uma linguagem comum, usos, palavras, significados que se repetem e expressões relacionadas.

O programa de maior expressividade, o Olho Vivo no Dinheiro Público, foi realizado no estado do Espírito Santo pela primeira vez em novembro de 2005, na cidade de Cariacica, no modelo denominado 4+1, em que um município era escolhido como sede e outros quatro eram convidados a participar. Dessa forma, era possível ampliar a capacidade de replicar a mensagem. Uma programação que se estendia por uma semana inteira focava em públicos-alvo. A difusão da política de transparência, em nível subnacional, tinha um forte impacto político, definindo discursos, usos, palavras e seus significados. Outros programas tiveram grande expressividade e, em todos, o debate da transparência era colocado de forma intensa e especial. Após a criação dos portais da transparência, o primeiro criado pela CGU, em 2004 e, em seguida, por força da Lei Complementar nº 131 (v. item 2.4), também disseminados pelo país, todos eram tratados com especial atenção no âmbito desses programas.

A difusão dessa política se deu, portanto, em níveis diversos de atuação e em diferentes níveis dos entes político-administrativos. A exemplo, ilustrando como este processo de difusão se deu em todo o país, reportamos ao caso do estado do Espírito Santo (essas ações foram desenvolvidas em todos os estados da federação, em maior ou menor monta, mas em todos). Para salientarmos a difusão local e o papel da CGU neste processo, usamos o caso do estado do Espírito Santo para mostrar como se deu a atuação desses núcleos nos estados e o trabalho de convencimento, cooperação, para se atingir o objetivo da repetição local da legislação e implantação do modelo de transparência.

Um dos instrumentos de maior importância para a CGU atingir à difusão da política pública de transparência, em nível local, foi a Escala Brasil Transparente (EBT). Esse índice é feito por analistas e técnicos da CGU, que coletam dados nos

sites das prefeituras e formulam perguntas típicas aos sites para avaliação das respostas e adequação aos requisitos da LAI – Lei 12.527/2011⁴⁸. Trataremos extensivamente do tema quando abordarmos, no Capítulo 4, a situação no estado do Espírito Santo.

Apesar dos limitados recursos que foram, ao longo dos anos, sendo objeto de diversas restrições orçamentárias – e, mais importante ainda, financeiras – trata-se de realizações expressivas na difusão da política de transparência. A estratégia das parcerias⁴⁹ com órgãos e instituições do sistema de accountability nos estados, capitais e até nos municípios, foi a principal aliada para superar as dificuldades para a difusão atingir a maior parte do território nacional.

Em encontros nacionais, os núcleos equalizavam seus entendimentos, metas e objetivos acertados anualmente, atualizando um novo pacto para execução. A difusão era um processo intencional de coerção/cooperação, levado a termo por uma instituição de Estado sob a influência (naquele interregno, no tempo histórico) da gestão de um governo.

O esforço desses grupos, em conjunto com a coordenação nacional, possibilitou a realização da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social; do Encontro Metropolitano de Controle Interno, no âmbito da Regional da Controladoria Geral da União no Espírito Santo, quando havia poucas unidades de controles internos instalados nos municípios e havia a intenção de incentivar a ampliação dessas unidades; da divulgação em todo o estado e nos municípios das edições do Concurso de Desenho e Redação (uma parceria com as secretarias municipais de educação de todo o estado); apenas citamos alguns exemplos de programas que tinham o objetivo, direto ou indireto, de efetivar a difusão dessa política pública de transparência, via controle social.

Os demais programas, realizados no estado do Espírito Santo, estão registrados no Apêndice III.

⁴⁸ “A EBT avalia o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). Suas três versões concentram-se na transparência passiva e por isso foram realizadas solicitações reais de acesso à informação aos entes públicos avaliados. A partir da EBT, a CGU pretende aprofundar o monitoramento da transparência pública e gerar um produto que possibilite o acompanhamento das ações empreendidas por estados e municípios no tocante ao direito de acesso à informação” (CGU, 2018).

⁴⁹ Parcerias com Tribunais de Contas dos Estados, Tribunal de Contas da União por suas Secretarias Executivas – SECEX – em cada estado, Secretarias Estaduais de Controle e Transparência, Secretarias Municipais de Controle e Transparência, Auditorias Gerais – estaduais e municipais – e demais unidades de controle interno.

CAPÍTULO 4 – O ESTADO ATUAL: A SITUAÇÃO DA DIFUSÃO NOS ENTES SUBNACIONAIS. O CASO DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS

Para este capítulo, realizamos entrevistas com participantes relevantes do processo e identificamos suas funções no quadro de gestores e servidores da agência que foi o elemento final de internalização nos processos de difusão. São cinco entrevistados, e, ao longo do texto, esclarecemos suas colaborações nos programas e eventos. É o que passamos a mostrar a seguir, e que realmente está de acordo com o que nos foi possível recuperar e garantir a veracidade do que nos contam os entrevistados.

Especial atenção demos aos relatos, no sentido de observar a relevância do que nos é contado. Bourdieu (1996) nos ensina a preocupação metodológica com as biografias. Esses fatos, uma história oral, têm forte efeito sobre a realidade vivida do personagem. As biografias são uma perspectiva do próprio autor, que muitas vezes esquece mesmo a cronologia dos fatos que conta. São uma história da vida, em linguagem simples, descrevendo um caminho como o intérprete o vê. Bourdieu nos recomenda ser cuidadosos na leitura das biografias que ressaltam alguns aspectos relevantes dessa “vida organizada como história” (BOURDIEU, 1996). Nos ensina a levar em consideração a “superfície social” onde se desenrola a ação do indivíduo, os acontecimentos biográficos:

[...] não podemos compreender uma trajetória (isto é, o envelhecimento social que, embora o acompanhe de forma inevitável, é independente do envelhecimento biológico) sem que tenhamos previamente construído os estados sucessivos do campo no qual ela se desenrolou e, logo, o conjunto das relações objetivas que uniram o agente considerado - pelo menos em certo número de estados pertinentes - ao conjunto dos outros agentes envolvidos no mesmo campo (BOURDIEU, 1996, 190).

Por tudo isso, nossa preocupação em buscar a veracidade do que nos é contado referenciando com documentos relacionados aos eventos narrados.

4.1 A etapa final: o trabalho de internalização nos entes subnacionais

O programa de maior expressividade, o Olho Vivo no Dinheiro Público, foi realizado no estado do Espírito Santo pela primeira vez em novembro de 2005, na cidade de Cariacica, no modelo denominado 4+1, em que um município era escolhido como sede e outros 4 eram convidados a participar.

O programa Olho Vivo no Dinheiro Público visava atingir um público determinado e estava entre as obrigações contidas em acordos internacionais de prevenção à corrupção⁵⁰ que deveriam ser desenvolvidas pela CGU. O programa propõe alcançar cidadãos e chamá-los a atuar na fiscalização da aplicação de recursos públicos: é o controle social.

A narrativa de AF3 é uma recuperação do processo de criação do programa Olho Vivo no Espírito Santo. O Programa é voltado para sensibilizar as pessoas em relação ao exercício do controle social, que surge na construção do discurso inicialmente e, numa segunda fase do Olho Vivo – veremos adiante, nas entrevistas – surge o tema da transparência.

Ainda não há o discurso, em sua totalidade, sobre a transparência, (2005/2006), ainda estamos na fase da sua construção. Ainda se fala no controle por via do cidadão, mas sem propor a necessidade de transparência como ferramenta útil para fiscalização da aplicação de recursos e das contas públicas. E, por outro lado, adiante em seu depoimento, AF3 lembrará que o portal da transparência ainda é incipiente, mas já é comentado com o público-alvo do programa.

Será, entretanto, outro programa, o Brasil Transparente, que finalizará o processo de difusão, com a internalização do direito de acesso à informação com a formulação legislativa dos normativos municipais.

AF3, junto com AF4, foram os primeiros responsáveis pelo Programa Olho Vivo, no estado do Espírito Santo. Ambos, em épocas diferentes, exerceram o cargo de Coordenador do Núcleo de Ações de Prevenção da Corrupção – NAP, a estrutura burocrática criada dentro de cada escritório regional da CGU para levar adiante as ações dos programas ligados à transparência e controle social.

Vejamos, com suas palavras, AF3:

Primeiro foi o [REDACTED] (AF4).

AF4 começou depois que eu entrei. Fizemos alguma parte de documentação juntos e depois que o AF4 foi transferido, aí eu entrei. Mas o início foi com o AF4 lá na época do [REDACTED] (Citado2)⁵¹ e eu já entrei acho que na época do

⁵⁰ “As principais Convenções voltadas ao tema e das quais o Brasil é signatário são: a Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA), a da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a das Nações Unidas (ONU).

A Controladoria-Geral da União, por meio da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, tem por atribuição monitorá-las e acompanhar a sua implementação, tanto internamente, quanto junto aos mecanismos desenvolvidos no âmbito de cada organização para monitorar sua efetividade”. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencoes-internacionais>>. Acesso em: 04 dez. 2018.

⁵¹ Chefe da Regional, no Estado do Espírito Santo, no primeiro período de existência do programa.

█████ (Citado3)⁵². Não. Se bem que eu entrei com ██████ (Citado2) também. É, eu e o AF4. O AF4 é que começou a criar as primeiras ideias. Foi com ele. Ele é o criador disso, mas eu comecei junto com ele logo depois. Na verdade, pelo que eu lembro, surgiu, já veio de uma demanda, né, lá de Brasília e que o Chefe da Regional achou interessante naquele momento e comprou a ideia. Se não me engano, a ideia veio do Valdir Pires e do Jorge Hage⁵³, e ele comprou a ideia e falou ‘pô, eu vou investir nisso’. E chamou o AF4 e começou a pensar junto com a gente: o que que a gente poderia fazer e Brasília começou a mandar alguns focos. A ideia é agir em termos de, nas prefeituras, nas cidades, é agir em cima das prefeituras, os conselhos, as crianças, e os estudantes de nível superior. Eram esses quatro focos. Primeiro, a prefeitura, os servidores, os conselheiros, os programas sociais, vários conselhos, as escolas, as crianças na educação, de Olho no Dinheiro Público, e quando houvesse na cidade ou naquela região uma Universidade ou Faculdade, nível superior, convidaria também⁵⁴.

A realização concreta do programa se dá por meio de uma série de palestras, minicursos, pequenos seminários, em que a comunidade de experts da CGU se desloca aos municípios e, a partir de uma ação desenvolvida conjuntamente com as prefeituras municipais, transferia, ao interior do estado – e ao próprio estado –, o conjunto de informações voltadas aos objetivos do programa: “fazer com que os cidadãos, nos diversos municípios brasileiros atuem para a melhor aplicação dos recursos públicos”.

O tema da transparência pública ainda é tratado de forma tímida neste programa. O discurso sobre o tema será construído ao longo da realização dos diversos programas.

Ainda não tinha, mas já tinha essa ideia. A ideia inicial de portal já começando a mostrar. Ó, isso aqui, você pode verificar o orçamento o que vem para cá para vocês em tais locais, mas também estava começando em paralelo, eles estavam começando com o portal, começando a colocar coisa. Essa mensagem da transparência para mim, pelo que me lembro, ela apareceu depois (AF3)⁵⁵.

A entrevista do segundo coordenador agrega novas informações ao tema da transparência:

ENTREV: Quando você acha que foi a primeira vez que você ouviu falar disso, essa palavra transparência?

RESP: Vou te dizer exatamente quando. Aqui no estado do Espírito Santo, nós tivemos um evento relativo a royalties do petróleo, no município de Presidente Kennedy. Se buscar a data da lei de Royalties do Petróleo⁵⁶, a gente vai saber exatamente quando, que ano foi esse. A lei é mais antiga, mas aqui no ES começou a dar dinheiro mesmo quando lei, decreto, o

⁵² Chefe da Regional, no Estado do Espírito Santo, no segundo período de existência do programa.

⁵³ O primeiro, Ministro-Chefe da CGU, no período de janeiro de 2003 a março de 2006, e o segundo, Secretário-executivo da CGU (viria a ser Ministro, de junho de 2006 a dezembro de 2014) (CGU, 2018f).

⁵⁴ AUDITOR. Entrevista Auditor Federal de Finanças e Controle AF3 [11/12/2018]. Entrevistador: E. Guimarães. Brasília, DF. 1 arquivo. Áudio wav (54min01seg).

⁵⁵ AUDITOR. Entrevista Auditor Federal de Finanças e Controle AF3 [11/12/2018]. Entrevistador: E. Guimarães. Brasília, DF. 1 arquivo. Áudio wav (54min01seg).

⁵⁶ A lei a que se refere o entrevistado é a Lei Estadual nº 8308, de 12 de junho de 2006.

normativo, fez a partilha alcançar os royalties e passarem a ter valor e os municípios do estado ganharam muito recurso na época. O campeão até hoje é Presidente Kennedy. Se fez então, o Ministério Público Estadual, fez um evento pra falar da aplicação do royalties do petróleo em prol da municipalidade, que o dinheiro se revertesse para a municipalidade. Na época então, o MP era parceiro nosso no Olho Vivo, então nos pediram que desse nesse evento uma palestra sobre o Olho Vivo. Na época, o Dielson falou sobre Olho Vivo, sobre o programa e passou pra mim que era o responsável e tal. Depois eu me sentei e veio o doutor Eduardo, eu tenho o nome dele, eu vou lembrar, Eduardo, do Ministério Público, Promotor de Justiça, responsável pelo grupo que trata da parte de recursos dessa área mineral, tem um grupo lá do MP que mexe com essa área, que foi um dos organizadores do evento, então ele trouxe dois conceitos na época que não falava, que não se falava aqui no Espírito Santo: de accountability, primeira vez que se falou de accountability, primeira vez que ouvi alguém falar sobre isso, e nessa palestra foi que ele colocou a questão da transparência, da necessidade do ente público divulgar suas ações ao cidadão que é o pagador de imposto. Foi a primeira vez que eu, particularmente, ouvi isso, esse conceito tão óbvio, mas que a gente nunca tratou, nunca fomentou, nunca.⁵⁷

Na verdade, no segundo evento do Olho Vivo, no estado, já se apresentava o Portal da “Transparência” e a palavra já era apresentada aos conselheiros – parte do público-alvo do programa – como ferramenta útil para a fiscalização da aplicação de recursos públicos:

[...] os conselheiros do município de Santa Teresa já trabalhavam com o orçamento, já tinham essas informações. Porquê? Porque a visibilidade que o sorteio deu, os relatórios públicos na internet, antes não se tinha essa publicidade, os relatórios passaram a ser publicados na internet então a gente ouvia na pesquisa que a CGU tava assim dando transparência a esses relatórios, era isso, o conceito de transparência era isso, deixou acessível ao cidadão ler o relatório, era isso (AF4).

ENTREV: O conceito de transparência ainda vai aparecer...

RESP: Vai aparecer mais adiante, naquele momento era tornado público, já foi uma revolução, um embrião, ‘tava começando’.

O segundo evento traz a palavra:

ENTREV: Já tinha Portal da Transparência?

RESP: Eu acho que no segundo. No segundo a gente já falava e mostrávamos.

ENTREV: Então surgiu a palavra transparência?

RESP: É, surgiu ali, penso eu, a questão da ouvidoria. Surgiu ali por que falava no curso se você tinha problema no Convênio, você clicava no Convênio, abria uma telinha em que você podia relatar o problema que você via no convênio. Aí, ali, alguém tinha que receber e dar um tratamento para aquela informação do cidadão. Aí, surgiu, internamente, a gente começou a falar pra Brasília, a gente está dando para as pessoas um portal e as pessoas não querem só ver o portal. Ah, que legal, bonito. Querem interagir com a gente e, nessa interação, nós vamos ouvir elogio e muita reclamação, quem vai tratar disso? Aí, Brasília começou a fomentar a questão de ouvidoria talvez, acredito que sim, que dentro do Olho Vivo também despertou essa área dentro da CGU, ou do Governo Federal de maneira geral (AF4).

⁵⁷AUDITOR. Entrevista Auditor Federal de Finanças e Controle AF4 [13/12/2018]. Entrevistador: E. Guimarães. Brasília, DF. 1 arquivo. Áudio wav (53min50seg).

Os auditores que estavam lotados em Brasília ouviram pela primeira vez o tema transparência nos seminários internacionais, enquanto os profissionais que estavam na ponta do processo ouviram pela primeira vez por meio de outros que trouxeram o tema a partir do que ouviram na Capital Federal. Nada mais claro que um processo de difusão em pleno andamento e com todas as garantias de que terá sucesso. Ou seja, a comunidade epistêmica vem ilustrando suas apresentações, formando pensamento, mentes e ideias até a ponta final do processo. Veja a entrevista de cada um dos coordenadores no ente subnacional, o Estado. O AF2 ouviu no encontro Global IV e o coordenador local, AF4, ouviu no Estado, enquanto o AF3 declarou não lembrar.

Na verdade, o texto, a transparência, já está onde se queria que estivesse: na ponta. Falta agora a institucionalização, que virá com os portais e, quanto à transparência passiva, com a internalização nos municípios da Lei de Acesso. Veja como surge, naturalmente, no diálogo com o auditor, sem a percepção de que houve todo um trabalho anterior de criação de um discurso e de um contexto ideológico de construção. É o ambiente democrático da gestão que aparece na sua entrevista quando se refere à extensão do público-alvo:

[...] entrou quando se percebeu o seguinte, a avaliação que eu faço é a seguinte. Nestes conselhos municipais, educação, saúde, ação social, a cúpula da CGU, vou chamar de CGU, a cúpula entendeu que a gente não tinha perna para fiscalizar cinco mil e poucos municípios, que tinha que fomentar o controle social, então esse assunto surgiu muito forte, naquela época, precisava da participação do cidadão, tinha que ter alguém que no município pudesse fazer um papel de olho lá. Por isso que virou de Olho Vivo no Dinheiro Público por conta de entrando, vindo de baixo pra cima, a cúpula entendeu aquele recado de baixo pra cima e entendeu que realmente fazia sentido isso, era coerente isso, e aí passou então a se envolver os conselheiros, nos municípios, pra participar nos diversos eventos e aí o público cresceu. Teve eventos aqui no ES que até vereador participou dos treinamentos, participou o pessoal da justiça estadual, participaram, a coisa ampliou o leque, houve também por conta dessa ampliação e participação dos outros órgãos, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas do Estado, houve de fato um fomento, assim, um despertar pra essa área de transparência. Houve assim, pela primeira vez a coisa ganhou um corpo participação do cidadão (AF4).

Os conselhos, importante público-alvo do programa, são criados, por lei, na década de 90, com características pluralistas de representação, buscando reproduzir o interesse dos mais desprotegidos dentro da distribuição de poder existente (SANTOS, 2000).

Os conselhos são classificados em três grandes grupos: um, onde se agrupam conselhos de programas, outro, onde se situam os conselhos gestores e, por fim, um terceiro, os conselhos temáticos.

Este último está referido àqueles conselhos, quase sempre das esferas municipal ou estadual, sem uma legislação federal que os vincule; e que nascem de iniciativas peculiares a certas regiões, e que têm características locais. Afetos a temas específicos ou temas de uma determinada localidade/região.

O primeiro grupo, o dos conselhos de programas, é formado por conselhos que se articulam com ações executivas de programas de governo que visam atender a situações emergenciais. Não estão ligados à garantia de direitos sociais, mas principalmente às metas de fornecimento de bens ou serviços a uma determinada população. São casos desse grupo, os conselhos de alimentação escolar.

E, por fim, o grupo que encerra os conselhos gestores de políticas públicas. Estão definidos e são alinhados por legislação federal. Citamos, a título de exemplo, o caso específico da saúde. Estes conselhos têm caráter obrigatório (lei nº 8.142/1990) e integram um sistema nacional que influi no planejamento, execução e controle das ações de saúde. São “fóruns públicos de captação de demandas” e “uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado”, como afirma Tatagiba (2002, p. 49).

A estrutura nacional do sistema de conselhos, na área de saúde, está baseada em instituições desse tipo em nível municipal, estadual e um Conselho Nacional de Saúde. É uma construção, a partir de movimentos sociais, e que encontra nas conferências de saúde um importante espaço público, democrático, de discussão de políticas de saúde. Neste espaço é possível até mesmo eleger os conselheiros de saúde. As conferências de saúde, realizadas em todos os entes federados – municipal, estadual, distrital e nacional – têm um histórico importante na construção do sistema (TCU, 2010).

O segundo coordenador, a nível estadual do Programa, também ressaltou a necessidade de novos públicos serem incorporados:

[...] na verdade, é mais controle social, exatamente, ...educação e controle social porque mostrar o controle social, mas teria que dar umas linhas mestras. Então, é importante o controle social, mas com essas linhas mestras, pra quem, pros gestores, pra responsabilidade deles e para os servidores, pro conselho e para a educação, as professoras e as crianças, isso é de vocês, educação cobra e tal, a parte de transporte e a parte de merenda do almoço e tal, abordando isso aí (AF4).

O público-alvo do Olho Vivo, “conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores e alunos, entre outros”, era convidado a participar por meio de inscrições feitas com a participação da prefeitura. O programa existe desde setembro de 2003 e inicialmente foi “criado por meio de parceria entre a

Controladoria-Geral da União (CGU) e a organização não-governamental (ONG) Avante – Qualidade, Educação e Vida⁵⁸ (CGU, 2014).

A participação da Regional Espírito Santo, contada pelo entrevistado, demonstra a intensa atividade desenvolvida pela Regional da CGU e, em especial, na criação da programação, na definição da metodologia a ser aplicada nos encontros, no desenvolvimento que seria dado ao programa. A modelagem, segundo o AF3, teve intensa participação dos auditores lotados na seção do estado do Espírito Santo, da Controladoria.

[...] era uma coisa legal porque era dinâmico, as pessoas tinham muita aceitação porque uma instituição pública chegar num lugar desses do nada, pra eles era uma coisa assim, superimportante. Então, ela foi mais ou menos pelo que eu lembro foi isso. A ideia do [REDACTED] (Citado2) e a gente foi tocando esse troço. Esse troço foi criando tamanho, fomos atualizando os manuais e, o interessante, o Espírito Santo começou a sair na frente e começou a ter ciúme até de Brasília depois que a gente tá fazendo. E perguntar de Brasília e isso, como que a gente faz, como é que faz esse manual, como a gente aborda, como é o formato do modelo dos certificados, dos banners, ah vamos ver aqui. Vamos ver aqui. A gente fazia aqui... a nossa parceira aqui da... coisa... não, a gente faz, imprime, orienta vocês e tal, né e foi. O pessoal daqui deu apoio até de carros, ela chegou a ir a eventos com a gente também, entendeu (AF3).

Segundo o relato dos entrevistados, o programa foi especialmente estimulante para os auditores, que se sentiram atraídos pela possibilidade de transformar uma realidade da ausência de treinamento/capacitação na gestão municipal, entre outras, além de levar a política de controle social aos conselheiros de políticas públicas nos municípios.

O programa que, inicialmente, objetivava sensibilizar o cidadão para a fiscalização da aplicação de recursos públicos, atualmente pretende “provê-lo dos instrumentos que necessita utilizar no exercício do controle social dos recursos públicos”. Na mesma notícia, no site da CGU, ficamos sabendo que “para isso, foi realizado um evento-piloto em Londrina (PR) em 2013, e, a partir do primeiro semestre de 2014, ocorrerão em todos os estados e no Distrito Federal” (CGU, 2018b).

O programa também aposta na Educação a Distância (EAD) para efetivar seus objetivos: “o programa Olho Vivo no Dinheiro Público oferece também cursos a distância, permitindo atingir um público mais vasto geográfica e quantitativamente” (CGU, 2018b). A carga horária é de 40 horas. O destaque continua sendo as parcerias

⁵⁸A Avante – Educação e Mobilização Social, atua na garantia de direitos de crianças, jovens, mulheres, famílias e profissionais da educação, agentes comunitários e agentes públicos, participantes do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). [...] A Avante atua desde 1991, organizando-se como uma ONG, sob forma de uma associação [...] (Informações do site) (AVANTE, 2017).

com instituições de governo e com organizações não-governamentais que tratam do mesmo tema, como a Amarribo⁵⁹ e o Observatório Social do Brasil⁶⁰.

A partir da atuação de auditores da CGU especialmente designados para o programa, a mensagem era levada até os interessados. O programa se traduzia, concretamente, em uma capacitação que se realizava na sede de município escolhido, em várias regiões do estado.

A escolha era determinada por uma conjugação de fatores: o interesse do prefeito em possibilitar a realização dos eventos, a localização da cidade em relação às regiões do estado de forma a, em determinado espaço de tempo, cobrir todas as cidades do estado. A Figura 3 mostra o mapa do estado recuperado de um folder produzido na época em que se realizou uma das ações do Olho Vivo.

Foi um desafio, cara, um desafio. Vamos fazer o primeiro, Brasília estartou o processo e disse 'façam o primeiro Olho Vivo', porque tinha custos, e os recursos tinham que vir de Brasília, já estava no orçamento, isso foi no terceiro ano, acho, dos sorteios dos municípios. Tinha que botar no orçamento, porque tinha despesas com material, foi produzido cartilhas, então houve todo um processo de licitações, de organização e isso precisava de orçamento, tudo mais. Tinha diárias com servidores, alguns custos dependiam de Brasília, então Brasília disse temos dinheiro e pode fazer. Então demandou pra gente aqui. A gente passou nos primeiros trinta dias contatando os colegas de outros órgãos, de parceria, a gente envolveu até a Receita Estadual pra dar uma palestra sobre tributos estaduais, foi uma demanda, não sei se foi uma demanda aqui do estado do Espírito Santo, nossa pesquisa apareceu dificuldades na área de receita estadual, que eles queriam entender como funcionava essa receita estadual, não entendiam como funcionava a parte do ICMS ia pra eles, IPVA, ia pra eles, fizemos pareceria com a Receita Estadual, o colega [REDACTED] (Citado2), parece que falava sobre isso, fizemos parceria com a Receita Federal, que dava uma palestra sobre recursos federais que, daquela partilha que vinha para os estados e que depois repercutia nos municípios, a gente fez a reunião com o Ministério Público Federal e Estadual, foram parceiros, participaram, reunião com o Tribunal de Contas estadual e da União e sobrou só o que o Ministério Público fazia, a gente fazia uma palestra de abertura, o Ministério Público fechava. Apenas isso, não dava curso nenhum, apenas palestrava, só isso. O Tribunal de Contas do Estado já vinha com o perfil de dificuldades do município que ele já tinha auditado, então a gente negociava o que ele iria falar, qual área ele ia tocar pra deixar área pros outros. A gente organizou com eles, o Tribunal de Contas da União falava basicamente da ação dos

⁵⁹“A AMARRIBO – Brasil, nasceu em 1999, de uma reunião de amigos nascidos, residentes ou simpatizantes de Ribeirão Bonito, interessados em oferecer voluntariamente seu tempo, talento, competências e habilidades para contribuir para o desenvolvimento da cidade” (AMARRIBO BRASIL, 2018). Originalmente, Associação de Moradores de Ribeirão Bonito, hoje é a Oscip Amarribo Brasil (OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público).

Missão: Promover a transparência, a probidade, a integridade e a boa gestão de recursos públicos, transformando cidadãos em agentes de mudança para uma sociedade mais justa, ética e democrática.

⁶⁰“Atuando como pessoa jurídica, em forma de associação, o Observatório Social prima pelo trabalho técnico, fazendo uso de uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos”. 134 observatórios sociais em 16 estados brasileiros (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2018).

conselheiros, dos conselheiros como eles funcionariam, a gente, da CGU, fazia palestras sobre auditoria, sobre licitações e contratos (AF4).

Ainda, sobre a preparação e escolha das cidades onde aconteceria o programa:

Por causa da repercussão que tava dando, os prefeitos tavam incomodados com nosso trabalho, por causa da fiscalização por sorteio, tava fiscalizando então surgiu uma pressão muito forte sobre eles e eles queriam impor o programa goela abaixo. Os municípios não queriam desse jeito, queriam isso mais por adesão, que fosse um trabalho com a participação do município, e outro aspecto que eu ponderei e tava na época, ela discordou muito fortemente de mim, era a participação de outros órgãos de controle. Envolvia TCU, Ministério Público, envolvia Ministério Público Estadual, Tribunais de Contas Estaduais. Na época, minha sugestão e de outros colegas, eu fui infeliz na colocação, ela se sentiu contrariada, houve um desconforto na reunião, mas depois as coisas acalmaram, acertou tudo, então eu falei 'olha eu não quero atrapalhar, eu quero ajudar, prefiro me afastar e outro colega de lá que quiser que vem, mas eu não'. Não nos sentimos confortáveis em estar no grupo e eu acabei me afastando e sai do grupo. E quando veio já no formato de programa de governo, aqui quem foi escolhido pra tocar o programa fui eu. Acabou ficando na minha mão de novo. Aí, fui eu, na época o [REDACTED] (AF3), nós dois que trabalhamos nesse projeto e acabou saindo do jeito que eu tinha dito lá atrás, que tinha que ser por adesão. Então, a CGU tinha que levar o projeto, apresentar o projeto, e o prefeito quero ou não quero fazer. Era isso. Eles queriam impor ao município, de fazer por conta dos problemas que foi identificado pela CGU. Eu falava o seguinte: nós estamos entrando numa área de autonomia do município (AF4).

Durante uma semana, a programação era desenvolvida num ambiente de treinamento. Os vários públicos-alvo, no estado do Espírito Santo, eram orientados em grupos separados. Os conselheiros, durante o período da tarde, os servidores da prefeitura, pela manhã, de segunda a sexta-feira.

Havia ainda um grande momento, com participação de outras instituições, como o Ministério Público estadual e/ou federal, na noite de quinta-feira. A abertura era solene e tinha a participação do representante da CGU no estado, além de membros do Ministério Público e da Prefeitura – em geral, o prefeito da sede onde se realizava o programa Olho Vivo.

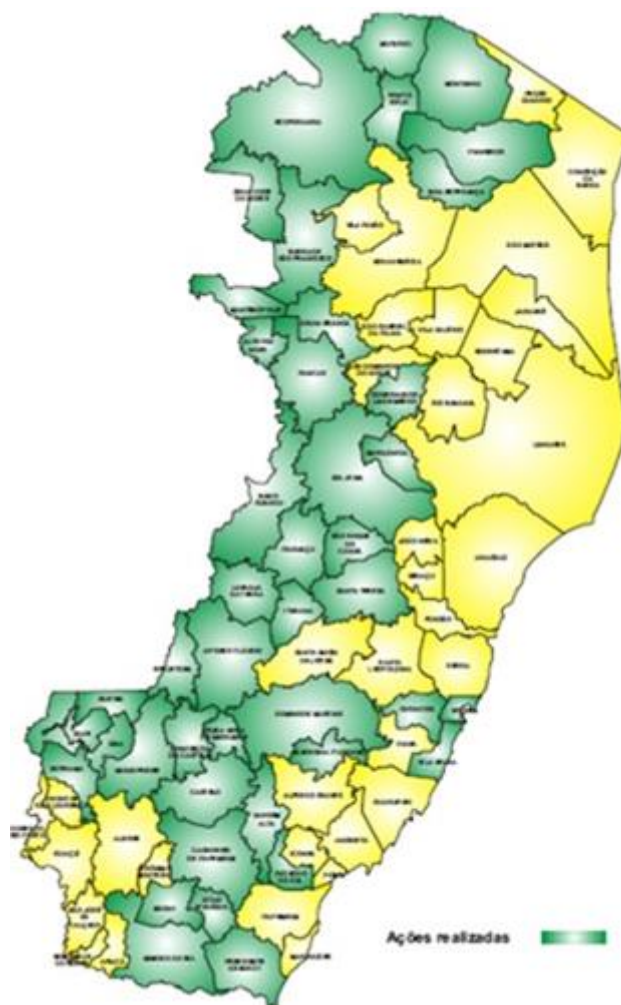


Figura 3 – Municípios que realizaram o programa (em verde)
 Fonte: Recuperado de folder. Arquivo pessoal.

No mapa, os municípios em verde e que realizaram o programa, somam 43. E, os demais, que não realizaram, são 35. Estão listados a seguir.

Tabela 1 - Lista dos municípios que participaram ou não

	Realizaram o Programa	Não realizaram
1	Afonso Cláudio	Alegre
2	Água Doce do Norte	Alfredo Chaves
3	Águia Branca	Anchieta
4	Alto Rio Novo	Apiacá
5	Atílio Vivácqua	Aracruz
6	Baixo Guandu	Bom Jesus do Norte
7	Barra de São Francisco	Conceição da Barra
8	Boa Esperança	Divino de São Lourenço
9	Brejetuba	Dores do Rio Preto
10	Cachoeiro de Itapemirim	Fundão

11	Cariacica	Guaçuí
12	Castelo	Guarapari
13	Colatina	Ibiraçu
14	Conceição do Castelo	Iconha
15	Domingos Martins	Itapemirim
16	Ecoporanga	Jaguaré
17	Governador Lindenberg	Jerônimo Monteiro
18	Ibatiba	João Neiva
19	Ibitirama	Linhares
20	Irupi	Marataízes
21	Itaguaçu	Nova Venécia
22	Itarana	Pedro Canário
23	Iúna	Piúma
24	Laranja da Terra	Rio Bananal
25	Mantenópolis	Santa Leopoldina
26	Marechal Floriano	Santa Maria de Jetibá
27	Marilândia	São Domingos do Norte
28	Mimoso do Sul	São Gabriel da Palha
29	Montanha	São José do Calçado
30	Mucurici	São Mateus
31	Muniz Freire	Serra
32	Muqui	Sooretama
33	Pancas	Viana
34	Pinheiros	Vila Pavão
35	Ponto Belo	Vila Valério
36	Presidente Kennedy	
37	Rio Novo do Sul	
38	Santa Teresa	
39	São Roque do Canaã	
40	Vargem Alta	
41	Venda Nova do Imigrante	
42	Vila Velha	
43	Vitória (capital)	

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Era um acontecimento de referência nas pequenas cidades do interior (mas também foi realizado na capital, Vitória). Os municípios do entorno eram convidados a enviar servidores e convidar Conselheiros de políticas públicas e lideranças locais para a programação da semana.

A internalização do debate acerca da transparência era tratada no programa de diversas formas, inclusive com a apresentação do Portal da Transparência, em que, com acesso direto à internet, era possível apresentar aos participantes e propor, no instante da capacitação, consultas ao portal.

As apresentações nos encontros realizados traduzem o discurso apresentado. Repetimos, a seguir, alguns dos slides que integraram as apresentações e que obtivemos da CGU, a partir de resposta a pedido elaborado com base na LAI – protocolo nº 0007500179820█, respondido em 07/01/2019. Importante ressaltar em relação à difusão da política de transparência pública, que a mesma apresentação do Programa Olho Vivo era distribuída por todo o território nacional, ou seja, existe uma disseminação dos conceitos, conteúdos, que se desejava instrumentalizar, a mesma mensagem que originalmente vinha sendo construída pela CGU desde os primeiros eventos com o Seminário Brasil Europa.

A pergunta inserida no slide, que apresenta o tema aos participantes dos cursos/treinamentos ministrados pelos técnicos da CGU, remete à responsabilidade da sociedade no controle da aplicação das verbas públicas.



Figura 4 – Apresentação Olho Vivo
Fonte: CGU (2009).⁶¹

⁶¹ Obtida com base na LAI – protocolo nº 0007500179820█. Respondido em 07 de janeiro de 2019.

Há um interesse declarado em buscar a participação popular da sociedade na fiscalização da aplicação de recursos. Na continuação, o conceito de controle social aparece explicitado e exige a “participação dos cidadãos”. É o discurso cuja semente havia sido plantada nos encontros, seminários nacionais e internacionais, e que disseminam o que as comunidades epistêmicas construíram e desenvolveram.

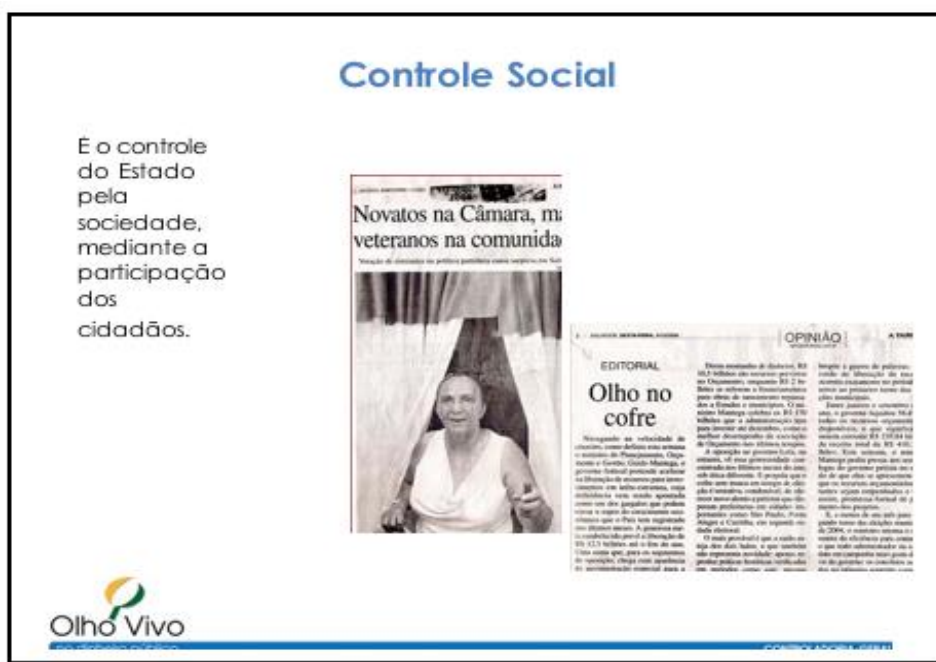


Figura 5 – Slide da apresentação: Controle Social.
Fonte: CGU.⁶²

O segundo slide da apresentação traz a resposta ao que é controle social. Apresentando o tema aos participantes dos cursos ministrados pela CGU, remete à reponsabilidade da sociedade, no controle. A argumentação básica para o êxito do uso do controle social está defendida no próprio slide: alto retorno, posto que participação popular tem baixo custo na fiscalização. A alegação é coerente com a fala de Fredrik Eriksson, no Seminário Brasil Europa, quando sustentava a necessidade de “aumentar a participação pública” (Quadro 6).

⁶² Obtida com base na LAI – protocolo nº 0007500179820. Respondido em 07 de janeiro de 2019.

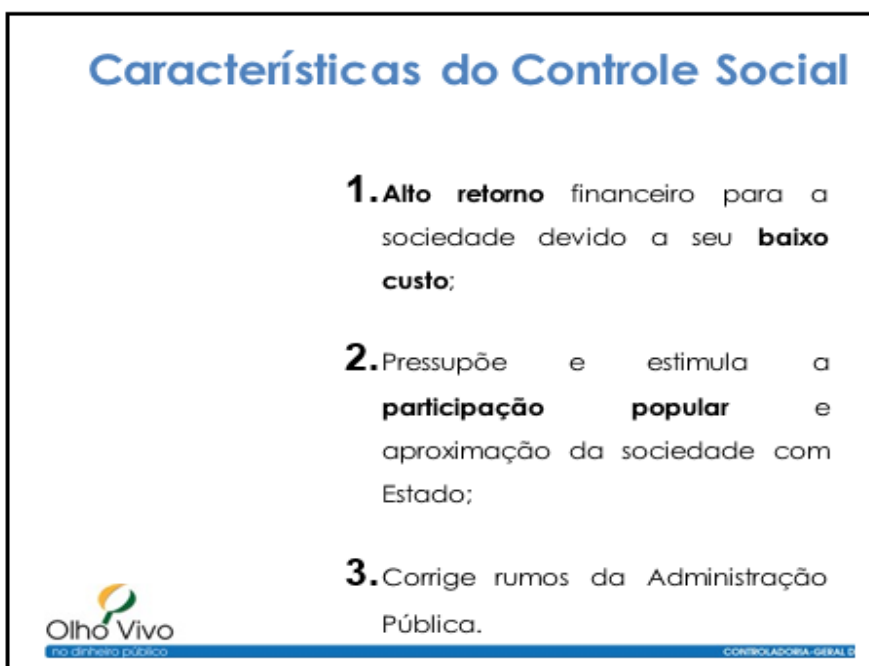


Figura 6 – Slide da apresentação: Características do Controle Social.
Fonte: CGU.⁶³

A mensagem do controle social, essa possibilidade de ação da sociedade sobre a fiscalização da aplicação de recursos públicos, não se limitou apenas ao Programa Olho Vivo e seu chamamento aos conselheiros de políticas públicas.



Figura 7 – Slide da apresentação: Conselheiros.
Fonte: CGU (2009).⁶⁴

⁶³ Obtida com base na LAI – protocolo nº 0007500179820 [REDACTED]. Respondido em 07 de janeiro de 2019.

⁶⁴ Obtida com base na LAI – protocolo nº 0007500179820 [REDACTED]. Respondido em 07 de janeiro de 2019.

Outros programas levaram a mensagem do Controle Social, da Transparência Pública e do Direito de Acesso à Informação, que permitem a constatação de sua penetração em todo o país. Desde 2004, o programa Olho Vivo no Dinheiro Público já realizou mais de 440 ações de capacitação presencial em todo o país, atingindo mais de 50 mil pessoas, além de 14 mil concluintes dos cursos a distância voltados para o controle social.

A seguir, apresentamos resultados por ano de alguns outros Programas da CGU que, em sua programação, tratam de Controle Social e Transparência Pública.

A Tabela 3 acumula dados de eventos presenciais demonstrando que já se contava na casa das dezenas de milhares o alcance destas propostas e do discurso da Transparência. Estes dados são de eventos presenciais realizados pela CGU e que já envolvem quase 51 mil cidadãos.

Tabela 2 – Dados de Capacitação – CGU

Capacitação Presencial			
Ano	Eventos de capacitação presencial	Municípios* **	Público atingido**
2004	3	12	312
2005	10	79	2.297
2006	33	259	6.599
2007	52	444	10.585
2008	26	224	4.157
2009	50	364	8.892
2010	44	376	5.762
2011	93	396	5.904
2012	98	110	4.500
2013	33	424	1.977
Total:	442	2.688	50.985

* Um evento pode abranger mais de um município
 ** Um mesmo município ou cidadão pode participar de mais de um evento

Fonte: CGU (2018c).

No quesito de eventos a distância, uma formação sobre o tema, proposta via Educação a Distância (EAD) – que se realiza via acesso à internet por meios disponibilizados pelo usuário –, a controladoria alcançou, somente no curso destinado a difundir o tema do controle social, cerca de 14 mil cidadãos.

Tabela 3 – Dados de Educação a Distância

Ano	Controle Social	FUNDEB	Total de Concluintes
2007	302	0	302
2008	5.901	0	5.901
2009	1.917	510	2.427
2010	972	0	972
2011	2.091	0	2.091
2012	1.700	0	1.700
2013	1.000	0	1.000
Total:	13.883	510	14.393

Fonte: CGU (2018c).

Quanto às iniciativas em ações presenciais, cursos realizados no âmbito do programa de capacitação de servidores públicos municipais, a partir de sorteios públicos, o número atinge cerca de 18 mil participantes.

São todas iniciativas correlacionadas que visavam, entre outros objetivos, a difusão dos temas tratados no processo de difusão pública da transparência, agora na sua fase interna. É a internalização com o discurso construído sendo levado aos setores que farão a disseminação final nos entes subnacionais. Destacamos a construção do discurso em torno do conceito de Controle Social que, conforme já citamos anteriormente, culminou com sua inscrição na Constituição Federal, em 2012.

Tabela 4 – Dados de Capacitação presencial a partir de sorteios públicos

Ano	Ações	Municípios	Agentes públicos capacitados
2006	5	9	256
2007	22	94	1.115
2008	21	131	1.404
2009	40	342	3.711
2010	55	343	4.400
2011	25	96	1.214
2012	26	162	1.881
2013	33	328	3.926
Total:	227	1.505	17.907

Fonte: CGU (2014b).

Em 2007 é criado o programa que envolve a promoção do incentivo à instalação de unidades de controle interno nas prefeituras que ainda não possuíam um setor responsável por exercer controle sobre a administração pública. Esse programa conduzirá a formação desses setores e, em outro momento, serão esses os setores, na maioria das prefeituras, responsáveis pela internalização da legislação que levará à efetivação do modelo da Lei de Acesso à Informação (CGU, 2014b).

Tabela 5 – Dados de Capacitação presencial a partir de sorteios públicos

Ano	Ações Executadas	Municípios Participantes	Estados Participantes	Agentes Públicos Capacitados
2007	29	395	8	1.625
2008	42	313	11	2.040
2010	16	405	0	1.302
Total:	87	1.113	19	4.967

Fonte: CGU (2014b).

Educação a distância

Os cursos a distância do programa de Fortalecimento da Gestão Pública atingiram, de 2007 a 2013, a marca de 4.496 alunos (CGU, 2014b).

Outros programas foram criados e levados à interiorização pelo território do estado do Espírito Santo – e, de forma semelhante, ao país inteiro – que continham a mensagem da transparência pública. Há uma unicidade entre os diversos programas no que concerne a difundir os discursos da transparência e o conceito de controle social. Mas será um novo programa, esse mais recente, denominado Brasil Transparente, o motor para efetivar a internalização da Lei de Acesso: a CGU editou a Portaria nº 277, de 07 de fevereiro de 2013, que instituiu o programa. Entre os seus objetivos, destacamos: “VI - disseminar a Lei de Acesso à Informação e estimular o seu uso pelos cidadãos”.

De minha experiência pessoal, como coordenador do NAP/ES, e responsável pelo implemento do Programa no estado do Espírito Santo, relato, de maneira espontânea, como se deu sua realização:

Que passou (o Programa Brasil Transparente) a dar ênfase à criação da lei nos municípios e não mais ao controle social e à transparência única e simplesmente. Agora, a ênfase é para que todo município e estado tenha a lei de acesso. São treinamentos de servidores voltados exclusivamente para que eles sejam informados do que é necessário para que tenha a legislação no seu município. No Espírito Santo, praticamente todos têm. A última pesquisa do EBT, que foi feita de forma amostral, mostrou que todos têm.

Agora, a CGU apresenta um programa que, além de divulgar a política de transparência, assume a missão objetiva de difundir e internalizar o modelo de lei de acesso. A cartilha que fornece os elementos para a implementação dentro de cada município, não possui exatamente um modelo de lei, mas traz a descrição detalhada dos elementos obrigatórios para que devem constar das leis municipais de acesso à informação e que garantem a identidade com o modelo. Como funcionava, ainda no meu relato espontâneo, da minha experiência pessoal com o programa, aponto como foi a ação da agência na ponta da internalização:

Objetivamente, era um treinamento. Servidores de várias prefeituras eram convidados e passavam dois dias conosco. A equipe, reduzida, da CGU, fazia diversas apresentações que tratavam basicamente da construção da legislação acerca do direito de acesso nas cidades em que íamos. Eram 16 horas de treinamento, nos primeiros encontros. Depois, reduzidos para 8 horas, quando se iniciaram as restrições financeiras da CGU. Acho que em 2015. Tínhamos todo equipamento à disposição, carros, motorista, todo apoio. Havia mesmo uma cartilha que expunha de forma detalhada o que deveria ser feito pelo município para ter a lei de acesso implantada e regulamentada.

As apresentações demonstravam o propósito de internalizar a legislação, consolidando o processo de difusão. As figuras, a seguir, ilustram telas de apresentação nos treinamentos do BR Transparente (esse material foi obtido junto à CGU, por via de pedido realizado junto à instituição, com base na LAI – Lei de Acesso à Informação).

A Figura 8 esquematiza as motivações para a construção do modelo de Lei de Acesso nos municípios. Um contraponto entre a administração “não transparente” e o direito à informação “não respeitado”. Segundo a tela, é a realidade existente quando não há transparência e acesso às informações, estabelecendo um distanciamento entre o poder público local e o cidadão.



Figura 8 – Apresentação BR Transparente
Fonte: CGU (2009).⁶⁵

⁶⁵ Obtida com base na LAI – protocolo nº 0007500179820. Respondido em 07 de janeiro de 2019.

A segunda tela da apresentação, em PowerPoint e levada a diversos municípios dentro do Programa Brasil Transparente, que usamos para demonstrar a riqueza do processo de internalização, com a interiorização do discurso nos entes subnacionais, aponta em apenas quatro itens o que é necessário para que o município estabeleça o marco legal de acesso às informações:

- 1 – Um serviço de orientação ao cidadão (que ganha a sigla SIC – Serviço de Informação ao Cidadão);
- 2 – Regras para os recursos que o cidadão terá à sua disposição no caso de respostas incompletas, inadequadas ao pedido ou não respondidas;
- 3 – Uma boa prática é aconselhada e se estende ao monitoramento da implantação da Lei de Acesso, de forma a controlar sua implantação;
- 4 – As regras necessárias para a classificação de informações que são suscetíveis ao sigilo e que não deverão se tornar públicas.



Figura 9 – Apresentação BR Transparente
Fonte: CGU (2009).⁶⁶

⁶⁶ Obtida com base na LAI – protocolo nº 0007500179820-1. Respondido em 07 de janeiro de 2019.

No próprio Programa estava definido como se buscaria atingir esses objetivos de internalização da Lei de Acesso. Os resultados são bastante significativos. Somente no ano de 2013, a mensagem de internalização atingiu 42 municípios capixabas do total de 78 municípios, informando cerca de 131 servidores qualificados para levar adiante o processo de regulamentação da lei em cada um de seus municípios.

O programa atingirá seus objetivos por meio de ações do tipo:

- I - Realização de seminários, cursos e treinamentos sobre transparência e acesso à informação, presenciais e virtuais, voltados a agentes públicos;
 - II - Cessão, pela CGU, do código fonte do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e apoio técnico na implantação do sistema;
 - III - Elaboração e distribuição de material técnico e orientativo sobre a Lei de Acesso à Informação e outros diplomas legais sobre transparência;
 - IV - Promoção de campanhas e ações de disseminação da Lei de Acesso à Informação junto à sociedade;
 - V - Apoio ao desenvolvimento de Portais de Transparência na internet;
 - VI - Outras atividades correlatas.
- (CGU, 2018d).

A seguir, destacamos essa atuação que pode ser avaliada no quadro demonstrativo do alcance dessas ações.

Quadro 12 – O programa atingiu os seguintes municípios capixabas

Ano	Município-Polo	Demais Municípios Participantes	Total de Municípios Participantes	Nº participantes
2013	Presidente Kennedy	Muqui	4	30
		Atílio Vivácqua		
		Mimoso do Sul		
2013	Colatina	Baixo Guandu	4	37
		Marilândia		
		Pancas		
2013	Santa Teresa	Itarana	4	34
		Itasguaçu		
		Santa Maria de Jetibá		
2013	Cachoeiro de Itapemirim	Castelo	4	46
		Vargem Alta		
		Jerônimo Monteiro		
2013	Aracruz	Fundão	4	38
		Ibiraçu		
		João Neiva		
2013	Vitória	Cariacica	22	131
		Venda Nova do Imigrante		
		Mucurici		
		Viana		
		Iconha		

		Anchieta		
		Guarapari		
		Boa Esperança		
		Serra		
		Conceição do Castelo		
		Cachoeiro do Itapemirim		
		Fundão		
		Aracruz		
		João Neiva		
		Vargem Alta		
		Laranja da Terra		
		Linhares		
		Alfredo Chaves		
		Conceição da Barra		
		Governador Lindenberg		
		Ibitirama		

Fonte: Quadro construído pelo autor, com dados fornecidos pela CGU, a partir de resposta a pedido elaborado com base na LAI – Protocolo nº 0007500179820 [REDACTED], resposta em 07/01/2019.

O sucesso da internalização da ponta final do processo de difusão, como havíamos tratado no Capítulo 1, quando nos referimos à importância da proximidade geográfica⁶⁷, está agora no interesse da repetição. É o aspecto de emulação do processo entre os entes que buscam prestígio entre seus limítrofes e posicionamento no ranking da transparência pública, que começa a dar possíveis lucros políticos:

No caso da emulação, por exemplo, a principal distinção com a aprendizagem tem a ver com os motivos já que, no primeiro, a adoção da política se deveria a aspiração de imitar um país com alto prestígio ou adotar uma política que 'está na moda' (COELHO, 2016, p. 78).

Desse processo, como importante subsídio de análise, surge o incentivo seletivo positivo para as decisões dos gestores municipais e estaduais: é a Escala Brasil Transparente e o ranqueamento dos entes subnacionais.

Um dos instrumentos de maior importância para a CGU atingir a difusão da política pública de transparência em nível local foi a Escala Brasil Transparente (EBT). Esse índice é feito por analistas e técnicos da CGU, que coletam dados nos sites das

⁶⁷ Essa diferença fica mais clara para assuntos entre estados (entes subnacionais) onde até a presença física, a proximidade geográfica, tem importância. É o que nos interessa, em uma das faces da investigação de nosso trabalho, quando nos referimos à difusão interna da política de transparência. Nosso tema é tratado, em sua maior parte, como difusão entre Estados soberanos – e especificamente, entre entidades supranacionais e Estados. Quando tratarmos da difusão internamente e, portanto, entre os entes subnacionais – estados e municípios – haveremos de observar essa questão para elidir qualquer dúvida quanto ao tratamento do tema.

prefeituras e formulam perguntas típicas aos sites para avaliação das respostas e adequação aos requisitos da LAI – Lei 12.527/2011⁶⁸.

Relato de nossa experiência pessoal:

Logo depois iniciou a EBT (Escala Brasil Transparente) que era uma pressão para que os municípios adotassem a legislação, porque podiam ficar mal na classificação. Eu participei pessoalmente de duas. Fazíamos perguntas aos municípios e aguardávamos se eles respondiam no prazo e dentro do que foi perguntado. E depois de trabalhado esses resultados, saía a seleção dos mais bem classificados. Acho que no Espírito Santo todos têm a legislação. A sua própria versão local da LAI.

A formulação da Escala Brasil Transparente, que visa “medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros” está em “Ranking da lei de acesso à informação”, que acessamos em 13 de dezembro de 2018, e registra o avanço desse processo em suas três avaliações (CGU, 2018).

A metodologia utilizada na Escala Brasil Transparente consegue avaliar dois aspectos que estão relacionados ao nosso propósito de estudar a política de transparência como processo de difusão de políticas públicas. Por meio da EBT é possível verificar o grau de atendimento às condições de transparência pública das administrações locais – municipais e estaduais – além de verificar o atendimento aos requisitos para a implementação da LAI. A metodologia verifica a existência de elementos concretos de existência da lei local e sua regulamentação.

No caso dos municípios capixabas é possível verificar na análise comparativa das edições da EBT o forte apelo que o ranqueamento estabeleceu entre os municípios. Na primeira EBT, em que a amostra contava com sete municípios, cinco obtiveram nota zero e nenhum obteve nota 10; na segunda EBT, em 41 avaliados, os municípios capixabas apresentaram 22 municípios com nota zero e nenhum obteve nota 10; finalmente, a terceira EBT traz melhores resultados e, de 55 municípios avaliados, 10 municípios obtiveram nota zero e quatro com nota dez (município de Alfredo Chaves, interior do estado; Cariacica, região metropolitana; Conceição da Barra, litoral norte; e Vitória, capital). A CGU publicou os dados até dezembro de 2018 de três verificações dessa escala (CGU, 2018).

Podemos perceber que há um grande avanço na implementação da política de transparência e na implementação da lei de acesso à informação, corroborando o

⁶⁸ “A EBT avalia o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). Suas versões três versões concentram-se na transparência passiva e por isso foram realizadas solicitações reais de acesso à informação aos entes públicos avaliados. A partir da EBT, a CGU pretende aprofundar o monitoramento da transparência pública e gerar um produto que possibilite o acompanhamento das ações empreendidas por estados e municípios no tocante ao direito de acesso à informação” (CGU, 2018).

processo de internalização dessa política. Por outro lado, a EBT foi utilizada com seus aspectos de ranqueamento na comparação indicativa da transparência associada a municípios e cidades. Em face da hierarquização das notas, há uma visibilidade e espaço de apreciação para aqueles que detêm as maiores notas, determinando um coeficiente político, fazendo com que essa divulgação dos índices se torne um incentivo seletivo positivo na atuação dos dirigentes locais, na direção de atender aos mecanismos previstos na legislação. A análise que utiliza a conceituação da public choice theory permite concluir que a CGU aplicou de forma criativa e inteligente a estrutura de incentivos seletivos gerados pelo ranqueamento dos municípios e estados na Escala Brasil Transparente.

A partir da EBT, a CGU formulou uma avaliação da situação dos municípios capixabas quanto à internalização da legislação afeta ao modelo de transparência passiva, as leis de acesso à informação locais. A Tabela 6, a seguir, foi elaborada a partir de dados da CGU (CGU, 2018). Desses dados é possível afirmar que os municípios capixabas (destacados na tabela) regulamentaram a LAI, seja por via de lei local ou decreto municipal. Adotando, como elemento de avaliação para o resultado da internalização, até a terceira medição realizada pelo EBT, quando a metodologia estava concentrada na transparência passiva e, portanto, no direito de acesso à informação, vemos um resultado bastante significativo da internalização no processo de difusão.

Tabela 6 – Avaliação da CGU: Escala Brasil Transparente, EBT. Municípios Capixabas.

Município	População	Site localizado
Afonso Cláudio	32502	Sim
Água Doce do Norte	12094	Não Localizado
Alfredo Chaves	14916	Sim
Apiacá	7920	Não Localizado
Baixo Guandu	31298	Não Localizado
Barra de São Francisco	44244	Não Localizado
Boa Esperança	15244	Sim
Bom Jesus do Norte	10136	Não Localizado
Brejetuba	12712	Sim
Cariacica	378915	Sim
Castelo	37582	Não Localizado
Colatina	121670	Sim
Conceição da Barra	30895	Sim
Divino de São Lourenço	4669	Não Localizado
Ecoporanga	24299	Não Localizado
Fundão	19585	Sim
Guaçuí	30417	Não Localizado
Ibatiba	24913	Sim
Ibiraçu	12242	Não Localizado
Ibitirama	9393	Não Localizado
Iconha	13669	Sim
Irupi	12948	Sim
Itaguaçu	14836	Sim
Itapemirim	33952	Não Localizado
Itarana	11319	Sim
Lúna	29423	Sim
Jerônimo Monteiro	11792	Sim
João Neiva	16946	Não Localizado
Laranja da Terra	11428	Sim
Linhares	160765	Sim
Mantenópolis	14966	Não Localizado
Marataízes	37535	Não Localizado
Marechal Floriano	15910	Sim
Marilândia	12224	Sim
Montanha	19138	Não Localizado

Mucurici	5897	Não Localizado
Muniz Freire	18994	Sim
Muqui	15533	Não Localizado
Pedro Canário	25916	Não Localizado
Pinheiros	26309	Sim
Ponto Belo	7670	Não Localizado
Presidente Kennedy	11221	Sim
Rio Bananal	19038	Não Localizado
Santa Leopoldina	12883	Sim
Santa Teresa	23585	Sim
São Domingos do Norte	8652	Sim
São Gabriel da Palha	35785	Sim
São José do Calçado	11000	Sim
Serra	476428	Sim
Sooretama	27409	Não Localizado
Vargem Alta	20944	Não Localizado
Viana	73318	Sim
Vila Valério	14635	Não Localizado
Vila Velha	465690	Sim
Vitória	352104	Sim
Fonte: Controladoria Geral da União, 2018		

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).
(Terceira rodada, realizada entre 11 de julho de 2016 e 04 de janeiro de 2017).

Ressaltamos, ainda, que a pesquisa é realizada via internet, em consulta aos sites das prefeituras. Dessa forma, a resposta “não localizado” não significa necessariamente que o município não regulamentou ou não dispõe de lei sobre o tema, mas, sim, que não está disponível no site oficial.

E, portanto, da análise desses dados, constantes da Tabela, pelo menos 56%, 31 dos 55 municípios capixabas integrantes da amostra, possuem lei, conforme o modelo de internalização proposto inicialmente pela OEA. Lembremos que a pesquisa é do final do ano de 2016.

Os critérios da EBT, que envolve o atendimento aos requisitos de implantação da LAI, e que são objeto da pesquisa realizada pelos auditores da CGU, são, essencialmente, a busca de respostas para os seguintes itens:

- Foi localizada a regulamentação da LAI?
- Na regulamentação, existe a previsão de recurso de apelação?
- Foi localizada alternativa de SIC físico?

(SIC = Serviço de Informação ao Cidadão – um servidor ou setor que recebe as solicitações de informações).

- Foi localizada alternativa de SIC eletrônico?

(trata-se da possibilidade do cidadão solicitar informações via rede mundial de computadores. É identificado nacionalmente pelo símbolo da figura).



Figura 10 – Símbolo: Acesso à Informação
Fonte: CGU (2016).

- Foi localizada a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?
- Os pedidos foram respondidos no prazo?
- A resposta correspondeu ao que foi perguntado?

Outrossim, vejamos as notas obtidas pelo atendimento aos critérios da EBT pelos municípios do estado do Espírito Santo e que evidenciam a internalização dos efeitos da política de acesso à informação, conforme proposto no início do processo de difusão e que foi intensamente produzido pelos profissionais da comunidade de experts da CGU.

A comparação entre a segunda e a terceira avaliações aponta para um rápido crescimento na adoção da política de acesso à informação nos municípios capixabas. Na terceira avaliação, pelo menos 4 municípios obtiveram a nota máxima, incluindo a capital do estado (nota 10). O número de cidades com nota 0 é de apenas 10. A avaliação anterior, a segunda, não contava com sequer um município com nota 10 (a capital obteve nota 8,75 nesta avaliação) e aqueles com nota 0 eram 22. A evolução com cidades que adotam a Lei de Acesso é efetiva e pode ser observada na tabela a seguir, que traz a comparação entre as duas avaliações.

Tabela 7 – A situação nos municípios capixabas, comparativamente, entre a segunda e a terceira avaliação

3ª AVALIAÇÃO				2ª AVALIAÇÃO			
Posição	Município	Nota	Varição	Posição	Município	Nota	Varição
1	Alfredo Chaves	<u>10,00</u>	+7,50	70	Vitória	<u>8,75</u>	+3,75
	Cariacica	<u>10,00</u>	+1,39	81	Cariacica	<u>8,61</u>	-
	Conceição da Barra	<u>10,00</u>	+10,00		Serra	<u>8,61</u>	-
	Vitória	<u>10,00</u>	+1,25	86	Vila Velha	<u>8,47</u>	-
77	Laranja da Terra	<u>9,72</u>	+6,39	102	Boa Esperança	<u>8,06</u>	+5,56
	Presidente Kennedy	<u>9,72</u>	-	199	Brejetuba	<u>5,42</u>	-
	Santa Teresa	<u>9,72</u>	-	247	Jerônimo Monteiro	<u>4,72</u>	-
98	Marilândia	<u>9,58</u>	+9,58	336	Afonso Cláudio	<u>3,33</u>	-
148	Afonso Cláudio	<u>9,44</u>	+6,11		Laranja da Terra	<u>3,33</u>	+3,33
	Brejetuba	<u>9,44</u>	+4,02		Vargem Alta	<u>3,33</u>	-
179	Serra	<u>9,16</u>	+0,55	412	Alfredo Chaves	<u>2,50</u>	-
	Viana	<u>9,16</u>	+6,94		Fundão	<u>2,50</u>	-
198	Boa Esperança	<u>9,02</u>	+0,96	458	Muniz Freire	<u>2,22</u>	-
	Santa Leopoldina	<u>9,02</u>	+9,02		Viana	<u>2,22</u>	-
212	Vila Velha	<u>8,75</u>	+0,28	488	Iconha	<u>1,94</u>	-
250	Linhares	<u>8,33</u>	+7,08	635	Íluna	<u>1,81</u>	-
266	Iconha	<u>8,19</u>	+6,25	648	Pinheiros	<u>1,67</u>	-
284	Itaguaçu	<u>8,05</u>	+6,66	654	Itaguaçu	<u>1,39</u>	-
307	Fundão	<u>7,77</u>	+5,27				
	Ibatiba	<u>7,77</u>	+7,77				

	Marechal Floriano	<u>7,77</u>	+7,77
	São Gabriel da Palha	<u>7,77</u>	-
433	Muqui	<u>6,66</u>	-
460	São José do Calçado	<u>6,38</u>	+6,38
491	Baixo Guandu	<u>6,11</u>	+6,11
585	São Domingos do Norte	<u>5,55</u>	+5,55
632	Água Doce do Norte	<u>5,27</u>	-
689	Muniz Freire	<u>5,00</u>	+2,78
	Vargem Alta	<u>5,00</u>	+1,67
740	Iúna	<u>4,58</u>	+2,77
762	Colatina	<u>4,44</u>	-
783	Jerônimo Monteiro	<u>4,30</u>	-0,42
794	Montanha	<u>4,16</u>	-
828	Itarana	<u>3,88</u>	+3,88
912	Mantenedópolis	<u>3,33</u>	-
	Marataízes	<u>3,33</u>	-
1301	Ibiraçu	<u>2,22</u>	-
	Pinheiros	<u>2,22</u>	+0,55
1351	Bom Jesus do Norte	<u>1,94</u>	+1,94
1627	Barra de São Francisco	<u>1,38</u>	+1,38
	Guaçuí	<u>1,38</u>	+1,38
	Ibitirama	<u>1,38</u>	+1,38
	Mucurici	<u>1,38</u>	+1,38
1789	Irupi	<u>1,25</u>	-
1838	Divino de São Lourenço	<u>0,55</u>	+0,55
1848	Apiacá	<u>0,00</u>	0,00
	Castelo	<u>0,00</u>	-
	Ecoporanga	<u>0,00</u>	0,00
	Itapemirim	<u>0,00</u>	0,00
	João Neiva	<u>0,00</u>	-
	Pedro Canário	<u>0,00</u>	0,00
	Ponto Belo	<u>0,00</u>	-
	Rio Bananal	<u>0,00</u>	0,00
	Sooretama	<u>0,00</u>	0,00
	Vila Valério	<u>0,00</u>	0,00

757	Linhares	<u>1,25</u>	-
799	Apiacá	<u>0,00</u>	-
	Baixo Guandu	<u>0,00</u>	0,00
	Barra de São Francisco	<u>0,00</u>	-
	Bom Jesus do Norte	<u>0,00</u>	-
	Conceição da Barra	<u>0,00</u>	0,00
	Divino de São Lourenço	<u>0,00</u>	-
	Ecoporanga	<u>0,00</u>	-
	Guaçuí	<u>0,00</u>	-
	Ibatiba	<u>0,00</u>	-
	Ibitirama	<u>0,00</u>	-
	Itapemirim	<u>0,00</u>	0,00
	Itarana	<u>0,00</u>	-
	Marechal Floriano	<u>0,00</u>	-
	Marilândia	<u>0,00</u>	0,00
	Mucurici	<u>0,00</u>	-
	Pedro Canário	<u>0,00</u>	-
	Rio Bananal	<u>0,00</u>	-
	Santa Leopoldina	<u>0,00</u>	-
	São Domingos do Norte	<u>0,00</u>	-
	São José do Calçado	<u>0,00</u>	-
	Sooretama	<u>0,00</u>	-
	Vila Valério	<u>0,00</u>	-

Fonte: CGU (2015).

Varição em relação à segunda avaliação da Escala Brasil Transparente.

Varição em relação à primeira avaliação da Escala Brasil Transparente.

A Escala Brasil Transparente, ao mesmo tempo em que possui um efeito positivo, também apresenta um viés de incentivo seletivo negativo sobre os administradores públicos municipais, haja vista a possibilidade de serem mal avaliados pela população. Houve mesmo casos de prefeitos que reclamaram pela publicação dos resultados da escala em jornais de circulação estadual. Repetimos a notícia, a seguir, do site da prefeitura, explicando sua situação no ranking de transparência dos municípios capixabas.

Foram avaliados 2.355 entes federativos, sendo 2.301 municípios, todas as 27 capitais, além dos 26 estados e o Distrito Federal. Todos os municípios que foram avaliados na EBT 1.0 e EBT 2.0 também foram avaliados na EBT 3.0. A aplicação da EBT 3.0 contou com uma etapa de avaliação e duas etapas de revisão. A pesquisa estendeu-se de 27 de junho 2016 a 16 de janeiro de 2017, aí incluídas a avaliação e dois processos de revisão. O período de análise se estende por mais de um ano em face da necessidade de revisão do processo em pelo menos duas oportunidades.

Notícia 1 – Ranking da Transparência – Nota de esclarecimento



A Prefeitura Municipal de Apicá vem a público esclarecer a matéria do Jornal a Tribuna sobre o ranking de Transparência dos Municípios capixabas, no qual Apicá recebeu nota zero.

A Controladoria Geral da União, órgão do Governo Federal, tem fiscalizado os sites das Prefeituras do Brasil inteiro, atribuindo notas de acordo com a transparência e com os requisitos exigidos na Lei de Acesso à Informação.

E recentemente publicou em seu site o resultado dessa avaliação, revelando a lista desses Municípios avaliados (<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>).

Apicá, infelizmente, recebeu nota zero em transparência. As notas baixas em transparência pública da Prefeitura Municipal de Apicá eram comum nos anos anteriores.

Mas a avaliação da CGU é referente a um período específico do ano de 2016. Ainda não foi avaliado o ano de 2017.

Portanto, a atual gestão ainda não recebeu avaliação sobre a transparência a partir de 01/01/2017.

A Prefeitura esclarece que está tomando todas as medidas necessárias para que Apicá suba no ranking de transparência no Estado e no País, para que a população e

o contribuinte acompanhem a qualquer momento os investimentos com o dinheiro público.

Como já divulgado, o site da Prefeitura Municipal de Apicá está atualizado, sendo alimentado regularmente com as informações necessárias para o atendimento à Lei e à população.

Fonte: Prefeitura Municipal de Apicá (2017).

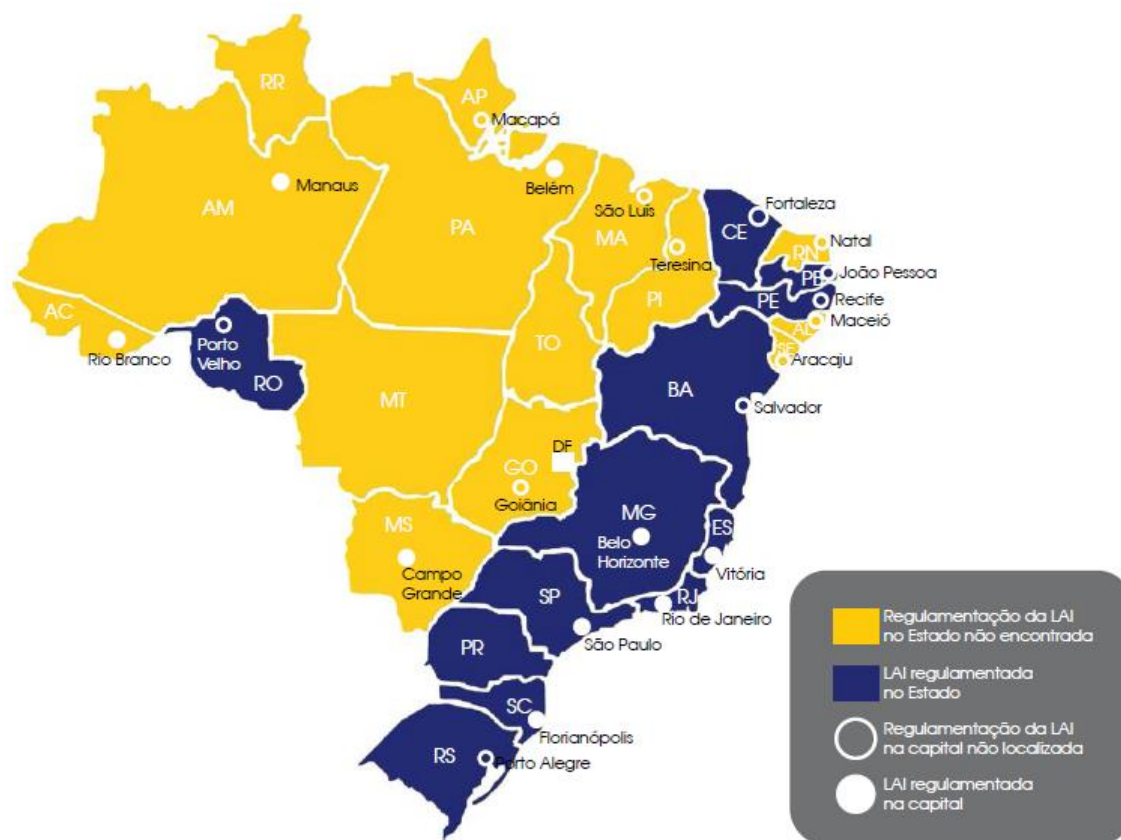


Figura 11 – A situação dos estados no site da CGU.
 Fonte: CGU (2013, p. 45). 1º Relatório sobre a Implementação da Lei nº 12.527/2011.

O primeiro Relatório produzido sobre o tema – quadro anterior – aponta para uma alta de adesão ao processo pelas capitais e pelos estados. A internalização é um sucesso: 12 estados e 9 capitais já haviam criado sua legislação de acesso à informação.

A quarta pesquisa, divulgada em dezembro de 2018, teve uma mudança substancial na metodologia, que passou a avaliar também a transparência ativa verificando se o ente governamental, a unidade subnacional, também atende aos requisitos da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei nº 12.527/2011, verificando a existência de portal da transparência e de disponibilização de dados de despesa e receita, como estabelecidos na lei. Neste caso, na quarta edição da EBT, batizada pela CGU de EBT/Avaliação 360º, para destacar a mudança na metodologia e a ênfase no aspecto ativo da transparência. Dessa forma, a amostra contemplou apenas 12 dos 78 municípios do estado do Espírito Santo. Da amostra, dois dos municípios

não tiveram a página sobre a lei localizada na pesquisa (à pergunta “o ente federado divulga seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso”, os técnicos da CGU responderam negativamente).

A metodologia utilizada na Escala Brasil Transparente fica bem clara no procedimento utilizado para a coleta de dados. Vejamos um exemplo de como são preenchidos os quadros com os dados referentes ao que nos interessa mais de perto nesta tese: a internalização do modelo de lei de acesso. Segue o exemplo de Vitória, a capital do estado do Espírito Santo – nota 10 no ranking, Quadro 13, na página seguinte, e a cidade interiorana, pior colocada no ranqueamento da EBT, o município de Vila Valério/ES, nota 0, Quadro 14, na sequência, registrados nos resultados da terceira edição da EBT (CGU, 2018).

Quadro 13 – Vitória/ES

Nº	FATO	CAPITULAÇÃO LEGAL	EBT 1	EBT 2	EBT 3	Orientação
1	Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?	Art. 42 Lei nº 12.527/11	Sim	Sim	Sim	Critério atendido.
2	Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?	Art. 27 Lei nº 12.527/11	Sim	Sim	Sim	Critério atendido.
3	Na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?	Art.32 Lei nº 12.527/11	Sim	Sim	Sim	Critério atendido.
4	Na regulamentação existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?	Art. 15 Lei nº 12.527/11	Sim	Sim	Sim	Critério atendido.
5	Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?	Inciso I, Art.9º Lei nº 12.527/11	Parcialmente	Sim	Sim	Critério atendido.
6	Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	§2º, Art.10º Lei nº 12.527/11	Sim	Sim	Sim	Critério atendido.
7	Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?	§1º, Art.10º Lei nº 12.527/11	Sim	Sim	Sim	Critério atendido.
8	Foi localizado no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Inciso I, alíneas "b" e "c" Art.9º, Lei nº 12.527/11	Não	Sim	Sim	Critério atendido.
9	Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?	§§1º e 2º, Art.11º Lei nº 12.527/11	Não	Parcialmente	Sim	Critério atendido.
10	Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado?	Art.5º Lei nº 12.527/11	Não	Parcialmente	Sim	Critério atendido.
Nota:			5.00	8.75	10.00	

Fonte: CGU (2018).

Quadro 14 – Vila Valério/ES

Nº	FATO	CAPITULAÇÃO LEGAL	EBT 2	EBT 3	Orientação
1	Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?	Art. 42 Lei nº 12.527/11	Não	Não Localizado	a) Caso não haja regulamentação, providenciar a elaboração de uma regulamentação local; b) Caso essa norma já exista, dar destaque a ela em sites governamentais, páginas de transparência ou e-sics.
2	Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?	Art. 27 Lei nº 12.527/11	Não Localizado	Não Localizado	Providenciar alteração legislativa para que esse item seja incluído ou alterado na norma. Para mais informações sobre o assunto acesse: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf
3	Na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?	Art.32 Lei nº 12.527/11	Não Localizado	Não Localizado	Providenciar alteração legislativa para que esse item seja incluído ou alterado na norma. Para mais informações sobre o assunto acesse: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf
4	Na regulamentação existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?	Art. 15 Lei nº 12.527/11	Não Localizado	Não Localizado	Providenciar alteração legislativa para que esse item seja incluído ou alterado na norma. Para mais informações sobre o assunto acesse: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf
5	Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?	Inciso I, Art.9º Lei nº 12.527/11	Não	Não	a) Caso esse serviço ainda não exista, providenciar sua implantação; b) Caso esse serviço já exista, dar ampla divulgação em sites governamentais, páginas de transparência ou e-sics, inclusive os números de telefone, endereço, órgão e horário de funcionamento.
6	Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	§2º, Art.10º Lei nº 12.527/11	Não Localizado, Não Funciona, Fora Do Ar Ou Em Manutenção	Não Localizado, Não Funciona, Fora Do Ar Ou Em Manutenção	a) Caso esse serviço ainda não exista, ou não esteja funcionando corretamente, providenciar a criação ou manutenção corretiva. Caso tenha interesse em obter a versão livre do e-sic federal, procure a unidade regional da CGU no seu estado; b) Caso esse serviço já exista, dar ampla divulgação em portais de transparência e sites governamentais.
7	Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?	§1º, Art.10º Lei nº 12.527/11	Sem e-SIC	Sem e-SIC	Estabelecer procedimentos de pedido de acesso à informação que não causem dificuldades desnecessárias ao cidadão, com a retirada de exigências indevidas ou descabidas. Para mais informações sobre o assunto acesse: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf
8	Foi localizado no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Inciso I, alíneas "b" e "c" Art.9º, Lei nº 12.527/11	Sem e-SIC	Sem e-SIC	Estabelecer procedimentos de pedido de acesso à informação que forneçam número de protocolo e permitam o acompanhamento pelo solicitante.
9	Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?	§§1º e 2º, Art.11º Lei nº 12.527/11	Sem e-SIC	Sem e-SIC	Estabelecer mecanismos e procedimentos que auxiliem a área responsável a atender aos prazos definidos na Lei de Acesso à Informação. Caso haja normas locais com prazos inferiores, atender ao normativo local.
10	Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado?	Art.5º Lei nº 12.527/11	Sem e-SIC	Sem e-SIC	a) Providenciar o amplo conhecimento ao cidadão sobre o assunto objeto de solicitação de atendimento, buscando dar informações suficientes para que o questionamento realizado seja plenamente atendido. b) Orientar as áreas responsáveis pelo fornecimento da informação sobre as obrigações previstas na LAI.
Nota:			0.00	0.00	

Fonte: CGU (2018).

A atuação dos órgãos supranacionais, com o objetivo de difundir a política pública de transparência e acesso à informação, permanece acontecendo por toda a América Latina. As notícias que identificamos demonstram a continuidade do processo. A manchete, no site da RTA – Rede de Transparencia y Acceso a la Información, declara que “Termina con éxito a Oficina sobre Acceso à Informação Pública da OEA em Honduras”. É a repetição do início do processo que vimos na tese, começando por difundir os conceitos a partir das comunidades epistêmicas e, em seguida, dará início ao processo de internalização, seguindo as características institucionais daquele país.

Notícia 2 – Site RTA - Rede de transparencia y acceso a la información

Culmina con éxito el Taller sobre Acceso a la Información Pública de la OEA en Honduras

secreejecutiva / octubre 22, 2018

El Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública y Protección de Datos Personales, organizado los días 9 y 10 de octubre por el Departamento de Derecho Internacional de la OEA (DDI) y el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) de Honduras, logró reunir a más de 70 participantes provenientes de distinguidas instituciones públicas y organizaciones. Entre ellos, alcaldes de diferentes municipios; representantes de los Poderes ejecutivo, legislativo y judicial; el Comité de Derechos Humanos; el Consejo Nacional Anticorrupción; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; la Unidad de Financiamiento, transparencia y fiscalización a partidos políticos y candidatos; Secretarías de Estado; la Misión de la OEA de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH); comisionados de Política Limpia; servidores públicos de instituciones obligadas; la cámara de comercio de Tegucigalpa; la asociación para una sociedad civil; universidades públicas y privadas; y medios de comunicación.



Fonte: RTA (2018).

A notícia local vem demonstrar que o processo continua pelo estado do Espírito Santo.

Notícia 3 – Realização do programa Olho Vivo, em Venda Nova do Imigrante, cidade da serra capixaba

CONTROLE SOCIAL

CGU capacita agentes públicos e cidadãos em 13 estados no mês de junho

Olho Vivo

Debates e palestras que vão tratar desde questões relacionadas à educação, saúde e assistência social, a noções de fiscalização.

Publicado: 27/05/2014 13h50

Última modificação: 17/07/2014 12h15

T Tweetar

C Curtir 3

A Controladoria-Geral da União (CGU) realiza durante todo o mês de junho, em municípios de 13 estados, uma série de atividades do [Programa Olho Vivo no Dinheiro Público](#). A capacitação de autoridades municipais, conselheiros de políticas públicas e representantes da sociedade civil tem como objetivo estimular os cidadãos a atuarem para melhorar a aplicação dos recursos públicos federais.

Os servidores da Controladoria estarão nos municípios de 2 a 13 de junho, realizando debates e palestras que vão tratar desde questões relacionadas à educação, saúde e assistência social, a noções de fiscalização (inspeções, cotejamentos, licitações, prestação de contas) e de programas federais nas respectivas áreas.

Também serão desenvolvidas ações direcionadas aos professores e estudantes, com apresentação de vídeos e distribuição de material educativo. As inscrições podem ser realizadas diretamente nas [Unidades Regionais da CGU](#).

A educação presencial do Programa Olho Vivo acontecerá nos seguintes municípios-sede: Lajeado (RS), Santo Antônio de Jesus (BA), Brasília (DF), Três Lagoas (MS), Luís Correia (PI), Rio da Ostras (RJ), Palmas (TO), Imbituba (SC), Venda Nova do Imigrante (ES), Capim Branco (MG), Bacabal (MA), São Paulo (SP) e Macapá (AP).

Fonte: CGU (2014).

A notícia apresenta a iniciativa no município de Venda Nova do Imigrante, no estado do Espírito Santo. Ações que se repetiram por todo o estado a partir de 2004.

Neste último capítulo, demonstramos a fase final do processo de difusão pública que denominamos de internalização: a institucionalização nos entes subnacionais dos modelos propostos no processo de difusão. Registramos a participação efetiva da CGU e de seus profissionais nesta etapa. Com o propósito de assinalar como se trata de uma difusão de políticas públicas, salientamos, ao final, a notícia da continuidade em outros países.

O processo é efetivo, realizado em prazo relativamente curto e livre de grandes barreiras, haja vista que incorpora, de início, um discurso de convencimento que sequer pode ser contra-argumentado, posto que coloca os que se insurgem em

posição de descrédito ou de, pelo menos, desvalorização e desconsideração política, ou seja, o discurso da transparência pública. E, neste âmbito das decisões, os critérios que mais movimentam são os critérios de obtenção de lucros políticos, tanto da burocracia que instrumentaliza esse discurso, principalmente a CGU, como de outras esferas de governo, tanto federal, estadual e municipal, que se utilizam do discurso com objetivos políticos-eleitorais.

Assim, verificamos a consolidação do processo na confluência de princípios, conceitos e características comuns aos normativos analisados. O processo de difusão foi rápido e bem-sucedido.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese abordou o processo de difusão internacional de política de transparência pública no Brasil, e sua conseqüente internalização pelos entes subnacionais no território brasileiro. Por meio dos estudos comparativos de legislações e documentos oficiais e institucionais de organismos internacionais foi possível perceber que a principal influência do Modelo de Política de Transparência brasileiro e seu arcabouço jurídico foram a legislação mexicana e a Lei Modelo da OEA, principalmente no que se refere a princípios da máxima divulgação, gratuidade, não motivação, custos moderados, entre outros.

O que estudamos é um processo de difusão internacional de política pública, de cima para baixo, aos Estados soberanos e, portanto, autônomos, mas que são passíveis de coerção e/ou coordenação sob a égide dos organismos internacionais dos quais são participantes – e que recebem recursos de órgãos financiadores ligados a essas instituições supranacionais, como a ONU; e, num outro lado da questão, estudamos um processo de difusão interna, a partir do governo nacional – Brasil – em direção top down para os entes subnacionais e, ainda, desses entes entre eles numa movimentação horizontal de transferência de política pública, quase uma cópia em um verdadeiro processo emulador. Nossa hipótese verificada, o que propusemos e enfrentamos nesta pesquisa.

Conhecido o processo de difusão, bem como a internalização do direito de acesso à informação por meio da construção local das equivalentes leis de acesso, observamos a eficácia e a eficiência⁶⁹ do processo que se tornou popular em praticamente todos os municípios brasileiros. Durante a realização do estágio doutoral na Universidade de Coimbra, tivemos a oportunidade de estudar a mesma situação no país europeu. E nos deparamos com uma utilização importante do conceito de transparência colocado à disposição, à serviço das forças econômicas e de mercado. Verificamos o interessante aspecto da legislação voltada a garantir a possibilidade de reuso de informações na posse da administração pública, com fins econômicos.

Para nossa análise, do ponto de vista internacional, os países sendo a unidade, a difusão é um processo em que se espera alcançar um resultado. A coordenação internacional é sutil e dependente, na conseqüência de seus objetivos, dos

⁶⁹“Por avaliação de eficiência, entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986 apud ARRETICHE, 2013, p. 130).

mecanismos de cooperação e coerção. Internamente, na análise nacional, há coordenação e mecanismos de emulação ou transferência. O quadro abaixo resume esse processo na política de transparência.

Quadro 15 – Conclusão

Difusão internacional	Abordagem pelas ações	
	Ação coordenada	Mecanismos de cooperação e coerção – OEA, UNESCO, BID.
Difusão nacional	Abordagem pelas ações	
	Ação coordenada – (CGU)	Coação com dose menor de cooperação. Difusão top down aos entes subnacionais. Mecanismos de emulação, entre estes entes.
Agentes	Agentes do governo empreendem a política	CGU, via profissionais que ali atuam.
Fatores estruturais “Atores”	Congresso/CGU/MP Prefeituras e Governos estaduais	

Fonte: Elaborado pelo autor, inspirado no Quadro 1 (COELHO, 2016, p. 39)

A Controladoria Geral da União (CGU) teve um papel estratégico para a instituição desse modelo e internalização das diretrizes internacionais, funcionando como uma comunidade epistêmica, capaz de construir um discurso e práticas que colocaram na agenda nacional, a sua visão de transparência. Na participação da CGU, em todo o processo, foi possível perceber que por meio de eventos internacionais, tais como a I Oficina sobre Prevenção à Corrupção e Técnicas de Investigação Patrimonial, aparecem pela primeira vez os principais conceitos que iriam moldar a política de transparência no Brasil.

Nessa participação da CGU, em todo o processo, incluindo a proposta de lei, com o envio do projeto ao Congresso, há um manifesto interesse da burocracia estatal. Como Weber, essa mesma burocracia – no seu sentido mais positivo, que coloca o Estado moderno de pé – é capaz de agir na busca de seus interesses. A capacidade da burocracia de sua preocupação consigo mesma se reflete nas escolhas que faz.

Observa-se que os burocratas não geram nenhum bem público, consumindo todo excedente social do serviço que prestam para realimentar a burocracia. A demonstração de que a burocracia não gera nenhum bem público não depende da assertiva de que os burocratas são preguiçosos ou ineficientes, mas, apenas da afirmativa de que eles estão interessados em maximizar seus próprios benefícios (CRUZ, 2011, p. 10).

Será a lei de acesso à informação, a LAI federal, que marcará o compromisso dos programas da CGU – em especial o Brasil Transparente – para ser multiplicado por todo o território nacional. Além da comparação da lei mexicana com o modelo da OEA, fizemos também a comparação com os princípios informadores da LAI, demonstrando a presença do modelo da OEA na lei nacional. A difusão dessa política de transparência e da lei de acesso fica flagrante ao observarmos o comparativo. E por outro lado, ao analisar a legislação mexicana e a proposta da OEA para a lei de acesso, elaboramos o quadro que destaca as semelhanças que permitiram verificar a similitude entre aquelas e a LAI brasileira.

A movimentação do Estado para proporcionar a Transparência Pública é uma antecipação para que possa garantir a manutenção como participante relevante no controle sobre essa ferramenta nova e que pode dar a setores da sociedade uma grande parcela de poder, talvez à margem do controle estatal. A difusão desse modelo é feita com intensa mobilização da burocracia estatal, em todos os níveis: na estrutura federal, estadual e municipal.

No caso da internalização da Lei de Acesso, onde utilizamos como exemplo o caso do estado do Espírito Santo, restou demonstrada a intensa participação dos profissionais da CGU como protagonistas do processo. No estudo local identificamos a cooperação entre estes agentes dos entes subnacionais, tais como prefeitos, secretário e servidores. Para a consecução da difusão da política de transparência a CGU privilegiou instrumentos indutores de cooperação, sendo eles, o Programa Brasil Transparente e o Programa Olho Vivo.

No Programa Brasil transparente, a Escala Brasil Transparente tinha um efeito de incentivo seletivo para a cooperação dos agentes, haja visto o potencial político-eleitoral representado por uma posição favorável no ranking da Escala.

No segundo caso, o programa Olho Vivo só acontece por abrir a gestão aos conselhos, aos servidores, aos universitários, aos estudantes, enfim, é um momento de gestão democrática. É participação democrática na gestão. O Programa Olho Vivo atingia o seu público-alvo com o discurso do controle social, que em última análise, objetiva a participação do cidadão no controle das despesas públicas. Era esse incentivo que despertava o interesse dos conselheiros pela participação no Programa.

Concluindo, a gestão democrática é onde se assenta a transparência. A Transparência é uma necessidade, atuando como ferramenta importante para a efetivação do controle de recursos públicos e da sua aplicação, entretanto não é

suficiente para a realização da accountability; é necessário, mas não o suficiente. Outros pontos são relevantes: agências de controle fortes, mecanismos de participação e rule of law são fundamentais para o estabelecimento de uma accountability efetiva.

É preciso relacionar o debate da contestação pública com a inclusividade. A transparência é um elemento necessário para efetivar a contestação pública: a quantidade de informações relevantes em poder da administração pública, colocadas de forma acessível ao cidadão, possibilita a ampliação da controvérsia. Com essa forma de assimilar a necessária transparência para efetivar a contestação pública, possibilitamos a ampliação da contestação a partir do conhecimento de informações relevantes. Com os limites da contestação ampliados, o acesso aos cargos públicos com garantia de eleições, temos os elementos da conceituação que nos aproxima das poliarquias.

No Brasil, os elementos necessários para uma poliarquia estão presentes: a garantia de eleições livres, a participação de qualquer um aos cargos em disputa, a garantia da contestação. O que introduzimos é a transparência como ferramenta garantidora de informações e qualificando a contestação. Desta forma, permite a conclusão da necessidade de transparência nas informações retidas/criadas na administração pública para aderência ao conceito de participação na gestão democrática. É importante ressaltar que este é o quadro atual e, conforme todas as considerações sobre outras perspectivas que apresentamos neste texto, ainda há outros efeitos sobre a sociedade quanto à transparência de informações públicas.

A transparência é ferramenta que possibilita o exercício qualificado de participação democrática na gestão de governos.

REFERÊNCIAS

ADLER, E.; HAAS, P. Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. In: **International Organization**. Knowledge, Power, and International Policy Coordination. Published by: The MIT Press. (1992). v. 46, n. 1, p. 367-390. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8183%28199224%2946%3A1%3C367%3ACECWOA%3E2.0.CO%3B2-P>>. Acesso em: 01 set. /2017.

AMARRIBO BRASIL. História. 2018. Disponível em: <<https://amarribo.org.br/amarribo/>>. Acesso em: 04 dez. 2018.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**. Campos dos Goytacazes, ano I, n. 01, p. 126-133, 2013.

AVANTE. Histórico. 2017. Disponível em: <<http://www.avante.org.br/historico/>>. Acesso em: 04 dez. 2018.

AZEVEDO, N. **Coordenação das Políticas Públicas no Federalismo Brasileiro: A relação do Tribunal de Contas da União e dos Conselhos Municipais**. 2012. 188 p. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF, Campos dos Goytacazes, 2012.

_____. **Coordenação das Políticas Públicas no Federalismo Brasileiro: A relação do Tribunal de Contas da União e dos Conselhos Municipais**. 2012b. 188 p. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2012b.

BOURDIEU, Pierre. A ilusão biográfica. In: Amado, Janaína; Ferreira, Marieta Moraes (Org.). **Usos e abusos da História Oral**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 fev. 2016 e 04 jan. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Lei Complementar. (2009) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 12 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro 2011. Lei de Acesso a Informação. Regula o acesso a informações. (2011). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 10 fev. 2016.

BRASIL. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei

nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017, 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de Controle**. In: **Cadernos MARE da reforma do estado**. v. 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Mensagem Presidencial**: acompanha o projeto de lei enviado à Câmara dos Deputados. (2009). Disponível em: <<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>>. Acesso em: 04 dez. 2018.

CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY. Global Right to Information Rating: quality of the world's access to information laws. Sept 2018. Disponível em: <<https://www.rti-rating.org/country-data/>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

COELHO, D. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In: FARIA, C., COELHO, D., SILVA, J. (Orgs.). **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo, SP: EdUFABC, 2016. p. 35-64.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **CGU realiza seminário sobre Prevenção à Corrupção e Técnicas de Investigação Patrimonial**. Notícias, ASCOM, 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2006/03/cgu-realiza-seminario-sobre-prevencao-a-corrupcao-e-tecnicas-de-investigacao-patrimonial>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

_____. **Seminário Brasil-Europa de Prevenção da Corrupção**. Notícias, ASCOM, 2007. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2007/seminario-brasil-europa-de-prevencao-da-corrupcao>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **União e BID assinam contrato de US\$ 30 milhões referente ao Proprevine**. Página inicial, notícias, 2013a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2013/12/uniao-e-bid-assinam-contrato-de-us-30-milhoes-referente-ao-proprevine>>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

_____. **Convenções Internacionais**. Notícias, ASCOM, 2013b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencoes-internacionais>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

_____. **Histórico Olho Vivo no Dinheiro Público**. Notícias, ASCOM, 2014a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo/historico>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

_____. **Fortalecimento da Gestão Pública**. Notícias, ASCOM, 2014b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/fortalecimento-da-gestao-publica>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. **CGU capacita agentes públicos e cidadãos em 13 estados no mês de junho**. Notícia, ASCOM, 2014c. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/05/cgu-capacita-agentes-publicos-e-cidadaos-em-13-estados-no-mes-de-junho>> . Acesso em: 03 dez. 2018.

_____. **IV Fórum Global de Combate à Corrupção.** Notícias, ASCOM. 2014d. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2005/iv-forum-global-de-combate-a-corrupcao-1>> . Acesso em: 18 nov. 2018.

_____. **CGU divulga resultado da segunda edição da Escala Brasil Transparente.** Notícias, ASCOM, publicado em 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/11/cgu-divulga-resultado-da-segunda-edicao-da-escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. **Mapa Estratégico - Missão, Visão e Valores.** 2016a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/governanca/planejamento-estrategico/imagens/mapaestrategico.png/view>. Acesso em: 13 nov. 2018.

_____. **Manual – Guia do Cidadão.** Atualizado em julho de 2016. (2016b). Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20CIDADA0.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. **Concurso de desenhos e redações.** Edições anteriores. Notícias. ASCOM. 2017a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/educacao-cidada/concurso-de-desenho-e-redacao/edicoes-anteriores>> . Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. **Encontro Município Transparente.** Página inicial, notícias. 2017b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2017/encontro-municipio-transparente>>. Acesso em: 09 out. 2018.

_____. **Histórico.** Atualizado em 28 de junho de 2017. 2017c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

_____. **Escala Brasil Transparente.** 2018a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em 12 nov. 2018.

_____. **Ações.** Notícias, ASCOM, publicado em 2014. 2018b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo/copy_of_acoes/acoes>. Acesso em 12 nov. 2018.

_____. **Resultados.** Notícias, ASCOM, publicado em 2014. Modificado em 2016. (2018c). Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo/copy_of_resultados>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. **Brasil Transparente.** 2018d. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/o-programa>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. **Escala Brasil Transparente**. 2018e. Disponível em: <https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23>. Acesso em: 11 dez. 2018.

_____. **Galeria de Ministros**. 2018f. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/galeria-de-ministros> . Acesso em 12 dez. 2018.

CONVENÇÃO Interamericana contra a Corrupção. 1996. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2018.

CONVENÇÃO das Nações Unidas contra a Corrupção. (2003). 31 de outubro de 2003. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2018.

CRUZ, Antônio Augusto Bello Ribeiro. Teoria da Escolha Pública - Uma visão geral de seus elementos sobre a Ótica de Gordon Tullock em sua Obra. **Revista Virtual Faculdades Milton Campos**, Nova Lima, v. 9, 2011. Disponível em: <<http://www3.mcampos.br/REVISTA%20DIREITO/PRODUCAOCIENTIFICA/artigos/antonioaugustocruzteoriadaescolhapublica.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

DAGNINO, E. Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**, Fórum do Rio de Janeiro/UERJ, Rio de Janeiro, RJ, n. 15, p. 45-65, jan-abr 2005.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

DECLARAÇÃO do milênio. In: CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 6-8 de setembro de 2000. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Projeto EuroBrasil 2000** - Missão Michel Authier: Gestão do Conhecimento, 2000. Disponível em: <http://antigo.ena.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=687&Itemid=271>. Acesso em: 18 nov. 2018.

GONNET, C. Mecanismos y actores en los procesos de difusión: discusión a partir de los casos de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. In: Faria, C., Coelho, D., Silva, J. (Orgs.). **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo, SP: EdUFABC, 2016.

HAAS, P. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**. Knowledge, Power, and International PolicyCoordination. Published by: The MIT Press. v. 46, n. 1, p.1-35,1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706951>>. Acesso em: 11 set. 2017.

IANNI, O. **Teorias da Globalização**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Indicadores Sociais Municipais. Número de municípios, população residente, por situação do domicílio, taxa de crescimento e razão de dependência, segundo as Unidades da Federação e classes de tamanho da população dos municípios Brasil – 2000.** 2000. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm> . Acesso em: 09 out. 2018.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado.** Título original: Freedom of information: a comparative legal survey. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Diario Oficial de la Federación, 5 de fevereiro de 1917. Última reforma publicada em 27 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

MÉXICO. **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,** LFTAIPG, publicada em 11 de junho de 2002. Disponível em: <<http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

MÉXICO. **Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares,** LFPDPPP, publicada em 5 de julho de 2010. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

MÉXICO. **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,** LGTAIP, publicada em 04 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip/LGTAIP_orig_04may15.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

MONTERO, A. G. (Coord.). **Los òrganos garantes de la transparència e el acceso a la informacion em Chile y México:** estructura administrativa, gestión interna y funcionamiento del Consejo para la Transparencia y el Instituto Federal de acceso a la información y protección de datos: avances, oportunidades y buenas prácticas. Ciudad de México: Ed. Consejo para La Transparencia, IFAI, 2012 (Agência Governamental: México).

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Como funciona. 2018. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/como-funciona/>>. Acesso em: 04 dez. 2018.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política,** São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>. Acesso em: 27 dez. 2015.

_____. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christoper, (editores). **Democratic Accountability in Latin America.** Publicado por Oxford Scholarship Online, 2005. p. 34-53.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e teoria dos grupos sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

OLIVEIRA, Fabrício A. **Economia e política das finanças públicas**: um guia de leitura à luz do processo de globalização e da realidade brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, O., FARIA, C. Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. In: **Novos Estudos**, São Paulo/SP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), edição 107, v. 36, n. 1, p.12-33, 2017. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/wp-content/uploads/2017/09/01_osmany_dossie_107_p12a33_site.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. **Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública**. 2010. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

PICCOLO, Monica. **Reformas Neoliberais no Brasil**: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. 2010. 427 p. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE APIACÁ – PMA. **Ranking da Transparência**: Nota de Esclarecimento. 2017. Disponível em: <https://apiaca.es.gov.br/site/noticia/ranking_da_transparencia_-_nota_de_esclarecimento/320>. Acesso em: 12 set. 2018.

RELATÓRIO Anual, do Relator Especial da Comissão. 1998. Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, ONU. E/CN.4/1998/40, de 28 janeiro de 1998. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/250257/files/E_CN-4_1998_40-ES.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.

RELATÓRIO Anual, do Relator Especial da Comissão. 2000. Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, ONU, E/CN.4/2000/63, de 18 janeiro de 2000. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/408177/files/E_CN-4_2000_63-ES.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.

RELATÓRIO sobre a implementação da lei nº 12.527/2011. (2013). Acesso à informação, Arquivos. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/1relatoriolai.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

REDE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN – RTA. 2018. Culmina con éxito el Taller sobre Acceso a la Información Pública de la OEA en Honduras. 2018. Disponível em: <<http://redrta.org/2018/10/22/culmina-con-exito-el-taller-sobre-aceso-a-la-informacion-publica-de-la-oea-en-honduras/>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

SANTOS, Néson R. Implantação e Funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil. In: CARVALHO, Maria do Carmo A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUZA, J. **Ralé brasileira**: quem é e como vive. Colaboradores André Grillo ... [et al.] - Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: E. DAGNINO. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Orientações para conselheiros de saúde**. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Relação das Entrevistas Realizadas

Utilizadas:

AUDITOR. Entrevista Auditor Federal de Finanças e Controle AF1 [18/09/2018]. Entrevistador: E. Guimarães. Brasília, DF. 1 arquivo. Áudio wav (77min05seg).

AUDITOR. Entrevista Auditor Federal de Finanças e Controle AF2 [10/02/2017]. Entrevistador: E. Guimarães. Brasília, DF. Via e-mail.

AUDITOR. Entrevista Auditor Federal de Finanças e Controle AF3 [11/12/2018]. Entrevistador: E. Guimarães. Brasília, DF. 1 arquivo. Áudio wav (54min01seg).

AUDITOR. Entrevista Auditor Federal de Finanças e Controle AF4 [13/12/2018]. Entrevistador: E. Guimarães. Brasília, DF. 1 arquivo. Áudio wav (53min50seg).

PARTICIPANTE DO ITM. Entrevista integrante criador do ITM PITM [09/04/2018]. Entrevistador: E. Guimarães. Coimbra, PT. 1 arquivo. Áudio wav (78min35seg).

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO – ENTREVISTA COM ATORES CHAVE

Roteiro de perguntas

Sobre você:

- Cargo exercido na CGU e período:

Sobre Transparência Pública

1. Quando se deram as primeiras reuniões sobre o tema?
2. Quando você acredita ter ouvido falar sobre o tema pela primeira vez? Lembra em que situação?

Sobre a Lei de Acesso à Informação, 12.527/2011.

3. Por que o Brasil aprovou a Lei?
4. Como foi o processo de criação da Lei de Acesso?
5. Como foi a participação dos partidos e quais influências sócio-políticas no processo de aprovação da Lei?
6. Qual a participação do Ministério Público?
7. Como está encaminhado a questão das leis relacionadas ao direito de proteção de dados pessoais?
8. Como a imprensa tem utilizado o direito de acesso?

Sobre a Cultura do Sigilo

- 1) O trabalho da CGU, por sua Secretaria – STPC, contribuiu para a mudança na cultura de sigilo? Como? Como se deu a participação dos núcleos regionais, os NAP's?

- 2) Têm havido mudanças no comportamento dos servidores públicos rumo a uma maior transparência?
- 3) Têm havido mudanças no comportamento da sociedade no sentido de exigir respostas aos gestores e transparência nas informações?

Sobre a relação entre corrupção e a transparência

- 1) Qual a relação entre transparência e corrupção em cada um dos níveis dos entes federal, estadual e municipal?
- 2) Como conciliar as dificuldades de municípios sem acesso à internet para cumprimento do direito de acesso?

Órgão autônomo recursal

- 1) Por que não se adotou o modelo de órgão autônomo recursal no Brasil (que inclui jurisdição recursal sobre entes subnacionais e os três poderes – modelo mexicano)?
- 2) Quais são as resistências à adoção de um órgão recursal autônomo?

Orçamento da STPC

- 1) Como eram definidos os recursos para o orçamento da secretaria?
- 2) Como eram definidas as ações a serem realizadas?
- 3) Quais os valores definidos para as ações, na época? Eram suficientes para as ações?
- 4) Qual a situação hoje?

Sobre a tomada de decisões

- 1) Como eram tomadas as decisões?
- 2) Como eram definidas as ações?
- 3) Como era definida a participação dos NAP's nas ações?
- 4) Quem participava das decisões?
- 5) Como foram criados os programas mais relevantes? Em especial, o programa Olho Vivo, o Debates Acadêmicos, o Encontro com Conselheiros.
- 6) Havia participação do Ministério Público? Como era essa participação? Em que programas?

(Havia integrantes do MP que participava das reuniões decisórias? (Se sim, a título de contribuir com a pesquisa e possivelmente ser entrevistado, pode indicar quem?)

Apêndice III – Programas realizados no âmbito da CGU/ES

1 - Encontro com Conselheiros: 5 edições. Cidades que sediaram: Barra de São Francisco, em Vitória, Anchieta, Colatina e Cachoeiro de Itapemirim. Com a integração com os municípios do entorno: em Barra de São Francisco, participaram conselheiros de Ecoporanga, Água Doce do Norte e Águia Branca. Em Vitória, foram convidados a participar todos os municípios da Região Metropolitana: Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana e Vila Velha. Em Anchieta, com participação das cidades de Iconha, Piúma, Itapemirim e Alfredo Chaves.

2 - Debates Acadêmicos: em parceria com o Centro Acadêmico de Direito “Roberto Lyra Filho”, da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES em 2011; duas edições na EMESCAM - Escola de Medicina da Santa Casa de Misericórdia de Vitória; na FAVENI, Faculdade Venda Nova do Imigrante, em 2012; no Centro Universitário São Camilo, em Cachoeiro de Itapemirim.

3 - Ação de Capacitação de Controles Internos: implantação e consolidação dos controles internos na maioria dos municípios capixabas. Nos idos de 2009 ainda poucos tinham essa unidade em sua estrutura municipal. Lúna, 2009 (com a participação dos municípios vizinhos de Brejetuba, Ibatiba, Ibitirama Irupi e Muniz Freire); em Muqui, 2010 (participaram Mimoso do Sul, Atílio Vivácqua, Bom Jesus do Norte); e em Barra de São Francisco, 2012, (São Domingos do Norte, Vila Pavão, Ecoporanga, Águia Branca e Água Doce do Norte). Em Barra de São Francisco, participação do município de Presidente Kennedy, distante 415 km de Barra de São Francisco.

4 - Palestras no âmbito do Debates Acadêmicos: merece destaque, as edições de palestras para a pós-graduação da Emescam e na graduação do curso de Direito da Faculdades Doctum em Guarapari sempre ressaltando o estímulo ao Controle Social, a implantação da Lei de Acesso à Informação e a Transparência como política pública.

5 - Programa de Fortalecimento da Gestão Pública: 9 edições. Atuando sobre centenas de servidores municipais. Em Água Doce do Norte, 2008; Alegre, 2009; Castelo, 2009; Muqui, 2009; Vila Valério, 2010; Muniz Freire, 2010; Domingos Martins, 2011; Barra de São Francisco, 2012; Rio Novo do Sul, 2012; Santa Tereza, 2013.

Em Água Doce do Norte: convidados de outros municípios – Barra de São Francisco e Ecoporanga; em Vila Valério, convidado São Gabriel da Palha além de outros municípios próximos – Rio Bananal e Governador Lindemberg - para palestras específicas. Em Muniz Freire, Ibitirama e Brejetuba - para palestras específicas.

6 - Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: 3 edições. Realizadas em Vitória; Barra de São Francisco e Anchieta. No modelo 1+4, em Barra de São Francisco, a participação de Água Doce do Norte, Águia Branca, Ecoporanga e Mantenópolis. Em Anchieta, participaram os municípios de Alfredo Chaves, Iconha, Guarapari e Piúma.

Para a edição do Novo Olho Vivo em Venda Nova do Imigrante, em 2014, participaram Conceição do Castelo e Brejetuba.

7 - Um grande encontro, em 2009, trouxe à Vitória dois importantes debatedores dos temas de controle social e transparência: Jorge Sanchez, da AMARRIBO - Amigos Associados de Ribeirão Bonito, e a experiência do Observatório Social de Maringá, com Carlos Anselmo Correa da SER – Sociedade Eticamente Responsável. **I Encontro Metropolitano de Controle Interno da Grande Vitória.** Parceira com SECONT – Secretaria de Estado do

Controle e da Transparência; Controladoria Geral do Município de Vitória; Tribunal de Contas da União, TCU/Secex-ES; Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo; Procuradoria Geral de Justiça – Ministério Público do Estado do Espírito Santo, MPEES.

8 - Tutorias em cursos em ambiente virtual: Cursos como “Controle Social e Cidadania”, “Licitações e Contratos Administrativos”, e diversas edições, inicialmente na plataforma da ESAF – Escola de Administração Fazendária e depois no ambiente virtual de aprendizagem da CGU, a Escola Virtual da CGU, em parceria com a Embaixada do Reino Unido.

9 - Realização da primeira CONSOCIAL – Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social.

O trabalho inicial foi o de sensibilizar para que o Governo do Estado convocasse a similar estadual. O ES foi um dos primeiros no país a conseguir a convocação da etapa estadual.

Foram efetivadas as conferências municipais da Serra e de Vila Velha, em setembro de 2009. E, na sequência, a da Capital, Vitória. Convocaram conferências – municipais e / ou regionais – Alto Rio Novo, Cachoeiro, Guarapari, Cariacica, João Neiva, Laranja da Terra, Linhares, Piúma - Alfredo Chaves - Anchieta - Iconha - Itapemirim – Marataízes (Regional), São Domingos - São Gabriel - Vila Valério (Regional), Vitória.

A etapa estadual - 1ª Conferência Estadual sobre Transparência e Controle Social - 1ª CONSOCIAL/ES - convocada pelo governador de Estado Casagrande, aconteceu nos dias 01, 02 e 03 de março de 2012, na cidade de Vitória, com o tema: “A sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública”, como etapa preparatória da 1ª CONSOCIAL Nacional.

10 - Dia da Criança Cidadã: 3 edições. São Roque do Canaã, na Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental “Darly Nerty Vervloet”; Dores do Rio Preto, na Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Pedro de Alcântara Galveas; Águia Branca, EMEF Escola Padre Sérgio Banzza.

11 - Programa Brasil Transparente: Realização de reuniões de sensibilização com dezenas de municípios do estado, e que resultou na adesão de dezenas de municípios ao programa - atualmente contamos com 52 adesões em um total de 78 municípios,

incluindo todos da região metropolitana da grande Vitória. Capacitação presencial em: (2013), Atilio Vivácqua – municípios convidados – Muqui, Presidente Kennedy e Mimoso do Sul; Colatina - municípios convidados - Pancas, Marilândia e Baixo Guandu; Santa Tereza – municípios convidados - Itaguaçu, Itarana e Santa Maria de Jetibá; Cachoeiro - municípios convidados - Jerônimo Monteiro, Castelo, Vargem Alta; Aracruz - municípios convidados - João Neiva, São Roque do Canaã, Ibraçu, Fundão.

Edição para a região metropolitana VITÓRIA - **Grande Vitória (dezembro de 2013).**

Participaram os municípios de Cariacica, Venda Nova do Imigrante, Mucurici, Viana,

Iconha, Vitória, Anchieta, Guarapari, Boa Esperança, Serra, Conceição do Castelo, Cachoeiro de Itapemirim, Fundão, Aracruz, João Neiva, Vargem Alta, Laranja da Terra, Linhares, Alfredo Chaves, Conceição da Barra, Governador Lindemberg, Ibitirama e Aracruz.

Em 2014: Boa Esperança: e Pinheiros, São Mateus, Nova Venécia.

11 - “Conversa com empresas”. Duas edições.

1ª edição – com o SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, Vitória, 2010.

2ª edição – com o SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e o CRA – Conselho Regional de Administração, Vitória, 2011.

12 - Edições do Dia Internacional Contra a Corrupção, a maioria delas em parceria com o Ministério Público, Federal e/ou Estadual, TCU, TCE, Secont/ES, e outros parceiros.

13 - Divulgação e parcerias com Secretarias Municipais de Educação para realização do Concurso Nacional de Redação e Desenho da CGU.

14 - Seminário Regional de Ouvidoria Pública – a Ciranda de Ouvidorias – em 2014. Participação das ouvidorias federais no estado e do conjunto de ouvidorias do Estado do Espírito Santo, incluindo a Ouvidoria Geral do Estado, e ouvidorias municipais.

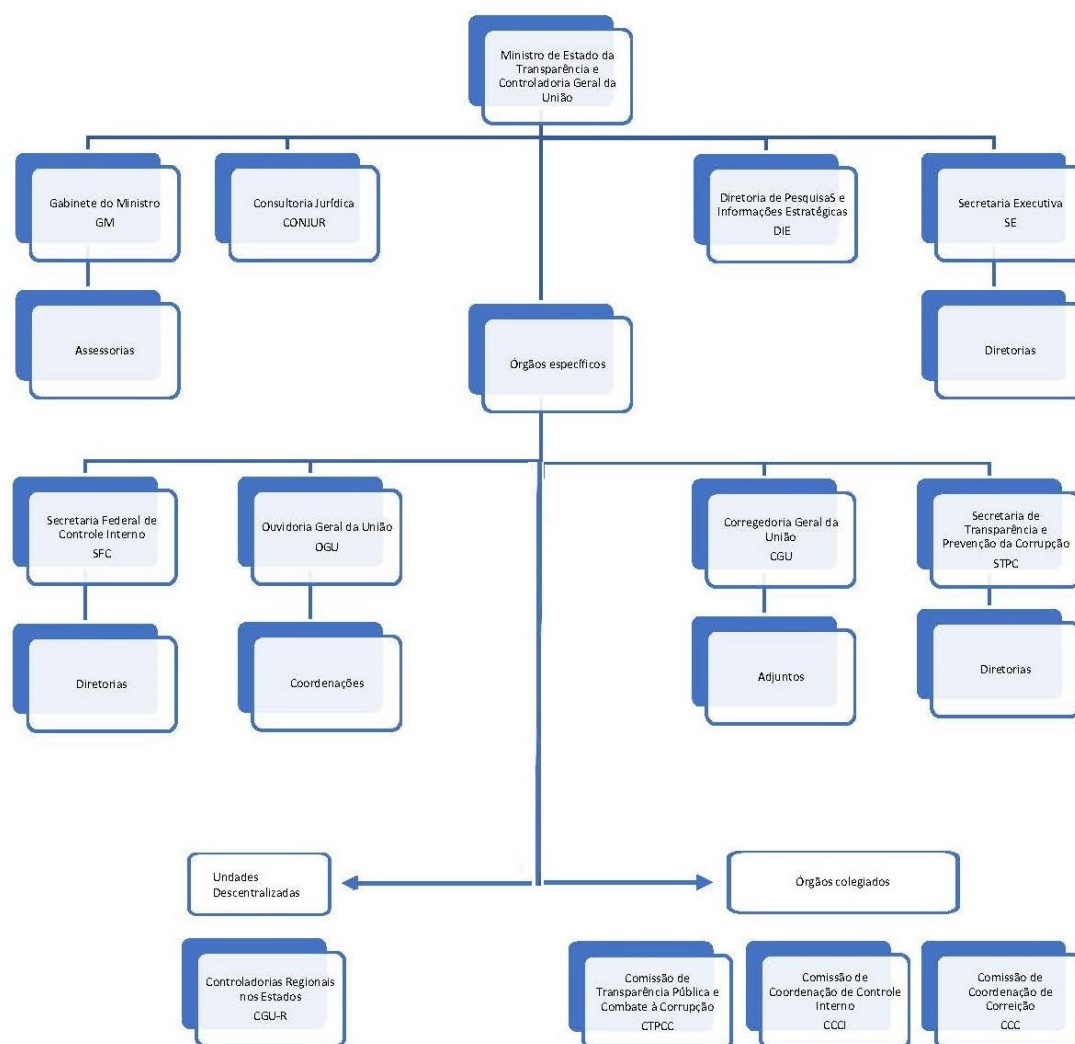
15 - Em 2014, adesão da Secretaria Municipal de Educação da capital, Vitória, ao projeto “Turma da Mônica - UM POR TODOS E TODOS POR UM”. 11 escolas receberam 662 kits de alunos – um para cada aluno.

16 - Participações do NAC/ES: IV FORUM ESTADUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO, VIII FÓRUM DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS. Palestras em instituições sociais, igrejas, etc.

ANEXOS

ANEXO A – Organograma (até dezembro de 2018), simplificado, do Ministério da transparência e controladoria geral da união

CGU Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União



Fonte: CGU (2018).⁷⁰

⁷⁰Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/competencias-e-organograma>>. Acesso em: 08 jan. 2018.