

**O CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
CARACTERÍSTICAS, POTENCIALIDADES E DESAFIOS**

SUÉLEM VIANA MACEDO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)
susu.viana@hotmail.com

JOSIEL LOPES VALADARES
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)
adm_josiel@yahoo.com.br

O CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: CARACTERÍSTICAS, POTENCIALIDADES E DESAFIOSⁱ

1. Introdução

As discussões a respeito da corrupção e dos seus consequentes efeitos sobre a gestão pública é um assunto que tem ganhado cada vez mais destaque no debate político contemporâneo. Embora seja comum a sociedade associar a presença da corrupção no Brasil à própria cultura brasileira, a ocorrência de tal fenômeno dá-se nos diferentes países, independentemente de condição econômica, modelo de governo, raça, religião e cultura (AVRITZER *et al.*, 2008; FILGUEIRAS; ARANHA, 2011). De modo geral, sabe-se que a proliferação da corrupção acarreta inúmeros efeitos negativos ao Estado, como o desperdício de dinheiro público, redução do crescimento econômico, diminuição de investimentos e receitas públicas, direcionamento de recursos para atividades improdutivas e instabilidade no regime político (KLITGAARD, 1994; AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Nesse contexto, o governo federal brasileiro, visando tornar as contas públicas mais transparentes, tem adotado alguns instrumentos de políticas públicas de informação. Recursos como portais da transparência, divulgação de planos, orçamentos, prestações de contas, participação popular, realização de audiências públicas e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, foram implementados por meio da Lei Complementar nº. 101/2000 (BRASIL, 2000) e suas posteriores alterações, e, também, pela Lei nº. 12.527/11 (BRASIL, 2011), a Lei de Acesso à Informação (LAI), com o objetivo de auxiliar na busca por dados mais transparentes e como ferramenta de combate à corrupção.

A Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, regulamenta o disposto no inciso XXXIII do art. 5º, o inciso II do § 3º do art. 37 e o § 2º do art. 216 da Constituição Federal do Brasil de 1988, trazendo regras para assegurar que o cidadão encontre informações nos portais governamentais - caracterizado como transparência ativa - e para solicitar informações não disponibilizadas previamente pelos entes públicos - transparência passiva -, aplicando-se a todos os órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta, incluindo os três poderes em todos os seus três níveis de governo.

Embora o controle da corrupção não tenha saído das discussões sociais e políticas, considerando o contexto histórico brasileiro, observa-se que a corrupção está disseminada em grande parte dos setores e nas diferentes esferas da administração pública (BRASIL, 2017). Tal fato, por conseguinte, tem deixado a impressão de que os inúmeros sistemas de controle existentes não estão conseguindo desempenhar seu papel da forma como deveriam, criando no imaginário social a ideia de que a corrupção é um fenômeno que não possui solução (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011). Na visão de Avritzer e Filgueiras (2011), o controle democrático da corrupção deveria ser realizado, de maneira integrada, através da dimensão administrativa-burocrática, judicial e pública não estatal. Na referida tipologia encontram-se, de forma geral, o arcabouço jurídico brasileiro, que enumera as condutas consideradas ímprobas e suas consequentes penalidades, os inúmeros órgãos governamentais que contribuem para o controle e combate dos níveis de corrupção no país e o controle realizado pela sociedade civil. Cumpre destacar, entretanto, que apesar do crescente número de estudos que tratam do tema, detectar de forma precisa a ocorrência da corrupção ainda é considerada uma tarefa complexa e difícil (PERUZZOTTI, 2008).

Diante disso, levanta-se o seguinte questionamento: qual o alcance da Lei de Acesso à Informação no que se refere ao controle da corrupção no Brasil? O presente ensaio tem como objetivo geral oferecer reflexões que ampliem a compreensão das políticas de transparência, onde se inclui a Lei nº. 12.527/11, para além do estabelecimento de regras e de mecanismos burocráticos e judiciais de controle, buscando, dessa forma, uma perspectiva que integre o controle exercido pela sociedade não apenas como uma possibilidade de acessar dados públicos

e sim como uma prática que exige a participação ativa dos cidadãos nos processos de escolhas e decisões públicas, permitindo, assim, uma maior integração das três dimensões do controle da corrupção. Tal discussão faz-se importante em virtude da relevância que a questão da corrupção aliada à transparência tem ganhado no contexto brasileiro.

Dessa forma, com base na pesquisa bibliográfica desenvolvida por autores nacionais e internacionais, bem como na análise documental, o presente artigo, estruturado no formato de ensaio teórico, está organizado em cinco partes, a começar por esta introdução. A segunda seção é dedicada a apresentar as formas de controle da corrupção no Brasil. Na terceira seção expõe-se como a transparência e o direito ao acesso à informação são tratados pela administração pública brasileira. Na quarta seção são apontadas e discutidas as potencialidades da Lei de Acesso à Informação, os seus desafios, bem como a necessidade de se ampliar a compreensão das políticas de transparência. Na quinta seção, enfim, são apresentadas as considerações finais.

2. O Controle da Corrupção no Brasil

Os estudos que abordam a temática da corrupção no Brasil ainda são muito recentes (FILGUEIRAS, 2009), tal fenômeno, entretanto, não está presente apenas na sociedade contemporânea. A corrupção é uma antiga prática que acompanha os indivíduos desde os seus primórdios e foi discutida por autores clássicos da antiguidade, como Platão e Aristóteles, bem como pela perspectiva romana, medieval, renascentista e, enfim, pela concepção moderna (FILGUEIRAS *et al.*, 2010; CARDOSO, 2008; FILGUEIRAS, 2008). Mesmo não se tratando de um tema novo, ainda não há um consenso quanto à conceituação exata do que seja uma ação corrupta entre as diferentes vertentes teóricas que abordam o referido fenômeno (FONSECA; SANCHEZ, 2001; BREI, 1996). Como a análise do modo que o conceito de corrupção foi desenvolvido ao longo do pensamento político demandaria uma abordagem mais aprofundada, o que não é objeto deste estudo, a fim de diferenciar o fenômeno de outros tipos de comportamentos ilícitos toma-se neste trabalho a definição de Klitgaard (1994), segundo o qual:

Corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados (KLITGAARD, 1994, p. 40).

Em virtude das barreiras que normalmente existem para se detectar a prática de atividades corruptas, o controle da corrupção é uma tarefa difícil, pois depende de uma logística que abrange sistemas de *accountability* vertical e horizontal (PERUZZOTTI, 2008). Na maioria dos crimes há sempre uma vítima ou indivíduo envolvido que se propõe a denunciar, nos casos de corrupção, por outro lado, o corrupto e o corruptor buscam a todo custo minimizar a possibilidade de descoberta de seus atos, o que dificulta a apuração desse fenômeno e a sua consequente mensuração. Embora não haja uma palavra no contexto brasileiro que traduza o termo *accountability* em sentido completo (CAMPOS, 1990), ele está presente nos estudos da administração pública quando se aborda questões relacionadas à participação, prestação de contas e responsabilização dos agentes (CENEVIVA; FARAH, 2012; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). Pinho e Sacramento (2009, p. 1348) apresentam uma definição de *accountability* como “a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”.

Deste modo, para Schedler, Diamond e Plattner (1999) as experiências de *accountability* geralmente englobam três dimensões, sendo estas, a da informação, da justificação e da sanção. A primeira refere-se a obrigação dos atores públicos prestarem contas, informando e explicando

os motivos das suas escolhas e seus atos. A segunda consiste em uma dimensão informacional que tem como objetivo criar a transparência das informações públicas e atos públicos, fato que demanda a publicidade e a justificação da administração pública à sociedade. Enfim, a terceira diz respeito à capacidade de impor sanções aos atores públicos que deixarem de cumprir suas obrigações e deveres. Na visão de O'Donnell (1998) a *accountability* divide-se, ainda, em duas categorias, uma horizontal e outra vertical. Na primeira o foco principal é o controle exercido de um setor a outro na esfera pública, já a segunda abrange a relação entre Estado e sociedade. Pode-se considerar, portanto, que a *accountability*, em seu sentido amplo, está relacionada à ideia de controle dos atos praticados pelos agentes públicos, que é exercido através de um conjunto de elementos, como a transparência dos dados e decisões públicas, participação social, mecanismos burocráticos de controle e previsão de penalidades para os casos em que a administração pública for lesada, incluindo, as práticas corruptas.

De modo geral, o controle da corrupção no Brasil exercido pelo Estado sobre governo e seus órgãos burocráticos é dividido em duas categorias, o controle interno e o externo (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011). O controle interno diz respeito às práticas que a própria administração exerce sobre seus atos, compreendendo uma gama de ações, procedimentos, métodos e rotinas destinadas a preservar os seus bens e a verificar a integridade das práticas realizadas pelos agentes públicos (SPINELLI, 2008). O controle externo, a seu turno, corresponde às atividades de vigilância, correção e orientação efetuadas por uma entidade ou órgão externo à Administração (GOMES; ARAÚJO, 2008). Nesse sentido, Avritzer e Filgueiras (2011, p. 16) apontam que o controle democrático da corrupção “deve estar balizado em uma concepção tridimensional e integrada, de acordo com um ideal político de interesse público”, podendo ser exercido por meio da integração do controle administrativo-burocrático, judicial e público não estatal.

O controle administrativo-burocrático, fundamentado em uma concepção de *accountability* horizontal, é aquele realizado por agências do governo especializadas em fiscalizar, vigiar e corrigir as eventuais práticas ilegais cometidas pelos agentes públicos no exercício de suas funções, podendo ser exercido tanto internamente ou externamente (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011). Dentre os inúmeros órgãos governamentais que contribuem para o controle e combate dos níveis de corrupção no país, pode-se destacar, em nível federal, a Controladoria Geral da União (CGU), que passou a integrar, desde maio de 2016, o Ministério da Fiscalização, Transparência e Controle; a Advocacia-Geral da União (AGU); o Ministério Público Federal ou Estadual; o Tribunal de Contas da União (TCU); a Polícia Federal (PF); o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

O controle judicial, por sua vez, é exercido pelo poder judiciário, tendo conta um sistema de leis e regulamentos interpretados à luz de uma jurisprudência constituída pela magistratura, no âmbito da seara cível e penal (BARBOZA FILHO, 2008; FILGUEIRAS, 2008). Essa vigilância jurídica retira do campo da burocracia o controle de fiscalizar os seus próprios atos e transfere para o judiciário a função de controlar a forma de agir dos agentes públicos, utilizando a lei para interpretar se determinada prática é corrupta ou não, bem como para responsabilizar civilmente e atribuir penas aos crimes cometidos em desfavor da administração pública (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011). Dessa forma o controle realizado pelo judiciário pode ocorrer no âmbito cível, conforme as normas do direito administrativo e civil, onde podem haver condenações pecuniárias e penalidades administrativas, ou, ainda, na esfera criminal, com base no direito penal, na qual são aplicadas penas restritivas de direitos ou da liberdade, caso confirmada a ocorrência da prática corrupta. Vale destacar, a propósito, que em virtude da capacidade que o judiciário tem de revisar as decisões administrativas existe uma sobreposição do controle judicial sobre o controle administrativo-burocrático (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Diferentemente do controle judicial e do controle administrativo-burocrático que são efetuados pelo Estado, o controle público não estatal, deixa de estar vinculado às instituições do governo, sendo exercido pela sociedade civil, movimentos públicos ou associações civis (PERUZZOTTI, 2008). Trata-se, dessa forma, de um meio de controle que está fundamentado no interesse público não como algo derivado da lei, mas como fruto de processos deliberativos e discursivos realizados pelos cidadãos (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011). Deste modo, o controle público não estatal, baseado na noção de *accountability* vertical, pressupõe “um processo de ampliação da participação da sociedade civil no controle sobre a administração pública, tendo em vista a publicidade como princípio constitutivo da moralidade administrativa” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 20). O controle público não estatal, desta maneira, está ligado à promoção do debate público pelos cidadãos fora das estruturas do poder, em que os processos participativos são fatores determinantes para a construção da ideia de interesse público, possibilitando aos cidadãos controlar as ações governamentais e auxiliar a determinar as decisões através de uma dimensão participativa (FILGUEIRAS, 2008).

O quadro 01, em síntese, apresenta detalhadamente cada uma das formas de controle apontadas neste estudo.

Quadro 01: Modalidades do controle da corrupção.

Dimensão	Estado		Sociedade
Tipos de controle	Controle administrativo-burocrático	Controle judicial	Controle público não estatal
Agentes	Agências especializadas (controle interno e externo)	Tribunais	Sociedade civil e representação funcional
Fundamento Normativo	Legalidade	Legalidade	Participação
Prática	Sanções administrativas	Interpretação da Lei	Exercício da liberdade política
Consequências	Regulação	Criminalização	Publicidade

Fonte: Avritzer e Filgueiras (2011, p. 21)

Embora o controle da corrupção no Brasil disponha desse amplo sistema que visa promover um serviço público mais íntegro, por meio da fiscalização, punição e participação dos cidadãos nos assuntos do Estado, há uma disjunção entre as dimensões do controle administrativo-burocrático, judicial e público não estatal (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011). É fato que o controle administrativo-burocrático cresceu bastante nos últimos anos, principalmente, no âmbito federal. Todavia, ao mesmo passo em que o controle sobre a burocracia aumentou, a punição judicial contra aqueles que praticam atos corruptos permanece baixa, criando um sentimento de desconfiança e de impunidade na sociedade brasileira (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011).

Por conseguinte, a falta de punição dos corruptos pelo judiciário provoca na opinião pública a percepção de que o cumprimento das leis ou enrijecimento delas impede a impunidade, diminuindo, via de consequência, a corrupção (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011). Criou-se, dessa forma, uma ideia de que leis mais duras e instrumentos de vigilância mais rígidos resolveriam o problema da corrupção. Essa ampliação do controle administrativo-burocrático e do controle judicial, por meio do aumento dos sistemas de fiscalização burocrática e criminal, resultaram no enfraquecimento do controle público não estatal da corrupção, sem o qual não será possível avançar no controle das práticas corruptas (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011). Nas palavras dos autores:

A disjunção dos controles democráticos da corrupção no Brasil, expressa pela hipertrofia dos controles administrativo-burocrático e judicial, significa um processo de ampliação dos sistemas de vigilância e uma impermeabilidade do Estado brasileiro para ser controlado pelo público. A fraqueza do controle público não estatal da corrupção no Brasil resulta, por sua vez, em uma permanência da política do escândalo, em uma produção legislativa balizada na expansão da burocratização do Estado e do endurecimento de penas, sem que disso resulte menos corrupção (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 28).

Diante disso, o controle democrático da corrupção no Brasil, além da integração entre os controles administrativo-burocrático, judicial e público não estatal, requer, sobretudo, uma maior atenção à dimensão da participação da sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas. Nesse contexto a transparência dos atos praticados pelos agentes públicos e, especificamente, o acesso às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelos entes públicos, são aliados na promoção da cidadania, pois têm como objetivo impulsionar o controle da sociedade sobre a atuação dos agentes públicos, bem como a prevenção e o combate da corrupção.

3. Transparência e o Direito ao Acesso à Informação

A transparência ganhou expressão social na última década do século XX, quando passou a ser incorporada à agenda política governamental internacional e nacional (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015; PAES, 2011). Partindo do pressuposto de que a burocracia deve ser controlada a fim evitar práticas ilegais pelos agentes públicos (GRAAF, 2007), o modelo da Nova Administração Pública, implantado no Brasil na década de 90, trouxe um conjunto de políticas reformistas voltadas para a consolidação do combate e prevenção da corrupção, no sentido de fortalecer um sistema de integridade com o aprimoramento de mecanismos de controle da gestão, da responsabilização fiscal e de práticas de transparência das contas públicas (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; JARDIM, 1999).

Segundo Paiva e Zuccolotto (2009), Suzart (2012) e Stiglitz (1999), a transparência relaciona-se à redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, permitindo o controle do cidadão sobre os atos praticados no setor público, por meio da disponibilização de informações financeiras, sociais e políticas da administração pública em meios eletrônicos de acesso público. No mesmo sentido, Birkinshaw (2006) argumenta que a transparência pode ser compreendida como a gestão dos assuntos públicos destinados ao público, sendo o oposto de políticas opacas, em que não se tem acesso às decisões, ao que elas representam, como são tomadas e o que se ganha ou se perde com elas (BLACK, 1997). Para Filgueiras (2011), o conceito de transparência pode ser entendido como uma espécie de remédio para o mal da corrupção e da má gestão dos recursos públicos. No mesmo sentido, Figueiredo e Santos (2014), Angélico e Teixeira (2012) e Zuccolotto e Teixeira (2017) acrescentam que os gestores públicos e estudiosos veem a transparência como um facilitador da boa governança, pois possibilita melhor desempenho e reduz a corrupção no âmbito público, ao mesmo passo que aumenta a relação entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, a transparência surge como um valor da gestão pública contemporânea, de modo que a sua realização significa ampliar as informações da sociedade acerca das ações efetuadas pelos agentes públicos (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA 2015; SOARES, 2013; OLIVEIRA JUNIOR; JORDÃO; CASTRO JUNIOR, 2016). A promoção da transparência, portanto, é considerada como um dos fatores que consolidam a *accountability*, pois além de facilitar o controle social e fortalecer a relação entre o Estado e a sociedade (GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012), contribui para a garantia de melhores resultados das

políticas públicas a custos mais baixos e estimula o cumprimento das decisões adotadas pelos governantes. Sob essa perspectiva:

Transparência e abertura de governo são, sem dúvida, pilares essenciais à construção de qualquer sociedade democrática. Não há, entretanto, possibilidade real de se firmarem sem que seja garantido ao cidadão o acesso à informação pública e o amplo conhecimento de tudo o que o Estado faz ou produz no exercício de sua função (MENDANHA, 2009, p. 69).

Cumprir destacar, que o acesso à informação é um direito dos indivíduos garantido pela Constituição Federal do Brasil de 1988 e está relacionado ao princípio da publicidade dos atos administrativos. Por favorecer o desenvolvimento da cidadania e promover “transformações mais ou menos simultâneas nas esferas da liberdade (civil), da participação (política) e da necessidade (social)” (CEPIK, 2000), o livre acesso à informação também é considerado um direito difuso. Todavia, embora esse direito estivesse constitucionalmente garantido, a permanência da cultura do sigilo fez aumentar, ao longo dos anos, a necessidade de se estabelecer regras, prazos e procedimentos para a disponibilização e acesso às informações públicas. Tal fato, por conseguinte, estimulou a promulgação da Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), cuja finalidade era institucionalizar a responsabilidade na gestão fiscal e instigar ação planejada.

Posteriormente, a referida lei teve, por meio da Lei Complementar nº 131/09 (BRASIL, 2009), acréscimos quanto à divulgação de seus dados, sendo estabelecido a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, criando os conhecidos portais da transparência. Tais informações, contudo, por possuírem apenas caráter orçamentário e financeiro, não ofereciam outros tipos de dados que permitissem o acompanhamento e a avaliação dos resultados dos programas realizados pelo governo. Assim, inspirada na tendência global de efetivo acesso à informação e concretizando as declarações e pactos aos quais o Brasil se submeteu (MENDEL, 2009), em 18 de novembro de 2011 promulgou-se a Lei nº. 12.527, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), que entrou em vigor em 16 de maio de 2012. Vale ressaltar, que além da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, antes da promulgação da Lei de Acesso à Informação já havia uma regulamentação dispersa em leis distintas que tratavam parcialmente a questão do acesso à informação.

O quadro 02 evidencia, em ordem cronológica, os principais instrumentos normativos brasileiros que previam, ainda que minimamente, o direito de acesso à informação até a promulgação da Lei nº. 12.527/11:

Quadro 02: Marcos legais do direito de acesso à informação no Brasil.

Ano	Instrumentos Normativos
1988	Constituição Federal da República
1991	Lei nº 8.159: Política Nacional de arquivos públicos e privados
1997	Lei nº 9.507: Rito processual do habeas data
1999	Lei nº 9.784: Lei do Processo Administrativo
2000	Lei Complementar nº 101: Lei de Responsabilidade Fiscal
2002	Lei nº 10.520: Pregão Eletrônico
2005	Lei nº. 11.111: Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal
2009	Lei Complementar nº 131: Lei Capiberibe – Acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade fiscal
2011	Lei nº 12.527: Lei de Acesso à Informação

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º, o inciso II do § 3º do art. 37 e o § 2º do art. 216 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Lei de Acesso à Informação estabeleceu as bases para que a transparência se realizasse por duas formas possíveis, a ativa e a passiva. No que se refere à transparência ativa, o art. 8º da referida norma prevê um rol mínimo, não taxativo, de informações que os órgãos e entidades públicas devem, obrigatoriamente, divulgar na *internet*. Detalha, ainda, quais os elementos que devem estar nos sites, tais como ferramentas de pesquisa, publicação de dados em formato aberto e mecanismos de acessibilidade para pessoas com deficiência. Já a transparência passiva, consoante previsto no art. 10 da LAI, ocorre mediante apresentação de requerimento perante o órgão ou ente público para obtenção de informações que não sejam resguardadas por sigilo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Tais requerimentos dispensam motivação do pedido e devem ser gratuitos, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão público, ressalvada a situação dos hipossuficientes.

Além da obrigatoriedade da implantação de um serviço de informação ao cidadão na modalidade física, a Lei de Acesso à Informação determina que os órgãos e entidades públicas, não importando o porte do município, devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio da *internet* (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013). Segundo o artigo 11 da LAI, não sendo possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade que receber o pedido terá o prazo de vinte dias para respondê-lo, prorrogável por mais dez, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente. A propósito, o art. 45 da referida lei define que cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios definir suas regras específicas em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas na lei. Contudo, ressalta-se que os dispositivos gerais têm aplicação imediata, portanto, a falta de regulamentação específica não impede o seu cumprimento.

Nos termos do artigo 2º da LAI, os procedimentos previstos aplicam-se à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, contemplando, também, quaisquer dos órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e do Judiciário e do Ministério Público, além das autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelas três esferas de poder. Destaca-se, que os municípios com menos de dez mil habitantes, conforme previsto no art. 8º, §4º da LAI, ficam dispensados da divulgação obrigatória na *internet* do chamado rol mínimo de informações, ficando para esses a obrigatoriedade de cumprimento apenas das informações financeiras e orçamentárias, nos critérios e prazos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, um fator que, aliado à promulgação das legislações relativas ao acesso à informação pública, contribuiu para a ampliação do acesso à informação foi a utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) nos setores governamentais, permitindo que uma maior quantidade de informações esteja disponível à mais cidadãos (LOPES; ASSUMPCÃO, 2013; RAUPP; ABREU; ABREU, 2015). A inserção das TICs na seara pública, na qual se encontra o uso da *internet*, não só inova a forma de governar, mas também melhora o acesso e o uso dessas tecnologias pelos cidadãos, fomentando a participação democrática e cidadã nos assuntos públicos (LEMONS; LÉVY, 2010; VICENTE; SCHEFFER, 2014; PINHO, 2008). Deste modo, a Lei nº. 12.527/11 (BRASIL, 2011) pode ser considerada um mecanismo de *accountability* que amplia e normatiza a transparência dos dados públicos, exigindo a divulgação de um conjunto de informações em portais oficiais da rede mundial de computadores e estabelecendo em seus dispositivos condutas ilícitas que ensejam a responsabilidade do agente público.

Entretanto, conforme disposto na Lei de Acesso à Informação, a divulgação obrigatória em sítios oficiais da rede mundial de computadores, deve ser objetiva, clara e em linguagem de fácil acesso. Os portais ainda devem atender aos requisitos de garantia de autenticidade e

integridade das informações disponíveis, mantê-las atualizadas, indicar o local e fornecer instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do *site*, além de adotar medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo. Assim, a simples informação por si só não é o suficiente para que a transparência seja efetiva, é necessário, de igual modo, que a disponibilização dos dados relativos às contas públicas por meio eletrônico seja de fácil acesso pelos cidadãos, que as informações sejam compreensíveis e coesas (CRUZ *et al.*, 2012) e, principalmente, que o cidadão tenha interesse em consultá-las e que estas medidas possam realmente ampliar as relações entre o Estado e a sociedade.

4. As potencialidades e os Desafios da Lei de Acesso à Informação

Ao regulamentar um direito que já estava previsto na Constituição Federal do Brasil de 1988, a Lei nº. 12.527/11 possibilitou a abertura dos atos administrativos praticados pelo governo brasileiro, no sentido de torná-los mais transparentes aos cidadãos e, conseqüentemente, mais afeitos à observação da sociedade. Os mecanismos de transparência instituídos pela Lei de Acesso à Informação, considerando a opacidade informacional existente na época, significaram um marco para o país no que se refere à ampliação do uso das TICs para a obtenção de dados e da participação dos cidadãos. Embora a referida norma não tenha sido criada com a finalidade de controlar as práticas corruptas, até mesmo porque não possui qualquer dispositivo específico relacionado a esse assunto, o fato de propiciar a obtenção de informações públicas que antes permaneciam em sigilo e favorecer o processo de fiscalização da utilização dos recursos públicos contribui para o fortalecimento das dimensões do controle da corrupção administrativo-burocrático, judicial e público não estatal.

No que se refere ao controle administrativo-burocrático, a Lei de Acesso à Informação facilitou o serviço das agências do governo especializadas em monitorar as atividades realizadas pela administração pública, de modo que, as informações disponibilizadas pelos entes são substratos para essas agências fiscalizarem, apurarem e determinarem a correção das eventuais práticas ilegais cometidas pelos agentes públicos e políticos no exercício de suas funções. Aliás, a Controladoria Geral da União (CGU) juntamente com o Ministério Público Federal ocupam papéis centrais no monitoramento e orientação dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal com relação ao cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação. Destaca-se, a propósito, que a criação desenfreada dos órgãos de controle pode prejudicar a eficiência do Estado, por isso, na visão de Avritzer e Filgueiras (2011) e Anechiarico e Jacobs (1996) o controle administrativo-burocrático deve manter o equilíbrio entre a busca pela integridade no serviço público e a eficiência da administração pública.

Quanto ao controle, judicial da corrupção, apesar de sua relação com a LAI não ser direta, o descumprimento injustificado de pedidos de acesso a informações públicas, nos termos do seu art. 32, é ato ilegal, sujeitando seus infratores a sanções administrativas e até mesmo à condenação civil e penal por ato de improbidade administrativa. De igual modo, a regulamentação da obrigação de todos os órgãos e entidades públicas divulgarem seus dados públicos de forma espontânea nos sítios eletrônicos; a possibilidade dos cidadãos requererem, diretamente no respectivo órgão ou por meio eletrônico, informações que são do seu interesse sem apresentar qualquer justificativa e o dever dos entes governamentais instalarem o Serviço de Informação ao Consumidor (SIC) eletrônico e presencial, representam elementos fundamentais para o pleno exercício da democracia no Brasil, propiciando uma maior eficiência na gestão pública e um maior controle da sociedade sobre gastos e políticas públicas (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014). Além disso, também contribuem para a participação direta dos cidadãos no monitoramento da gestão pública, a estipulação de prazo máximo para resposta dos requerimentos de informação; o direito de obter o teor de decisão que nega o pedido de acesso; a interposição de recurso dirigido à autoridade imediatamente

superior àquela que negou a informação; a gratuidade dos serviços e a estipulação de penalidades para os casos de descumprimento.

Por outro lado, ainda há alguns aspectos na Lei de Acesso à Informação que precisam ser revisados. Apesar de sua aplicação se estender à todos os órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta, incluindo os três poderes em todo os seus três níveis de governo, os municípios com menos de dez mil habitantes, conforme previsto em seu art. 8º, §4º, estão dispensados da divulgação obrigatória na *internet* do chamado rol mínimo de informações, ficando apenas a obrigatoriedade de cumprimento dos critérios e prazos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Deste modo, dos cinco mil quinhentos e setenta municípios existentes no Brasil, cerca de dois mil quatrocentos e cinquenta (IBGE, 2016) não estão obrigados a divulgarem as informações mínimas previstas na Lei de Acesso à Informação.

Embora isso não signifique que os municípios com menos de dez mil habitantes estejam dispensados de seguir as diretrizes da LAI, o fato da lei não obrigá-los a disponibilizarem eletronicamente tais informações acaba reduzindo as chances destes municípios adotarem as práticas instituídas pela referida norma. A lei não é o suficiente para que a transparência pública seja efetiva, mas considerando a influência que ela exerce sobre os governantes, a sua completa ausência pode trazer mais obstáculos à consolidação do acesso à informação. Estudos como o de Michener (2016), por exemplo, apontam que o aumento expressivo das iniciativas relacionadas à ampliação dos mecanismos de transparência vem ocorrendo principalmente no nível federal, sendo que o processo de implementação das determinações previstas na LAI ainda encontra entraves no âmbito municipal, como a falta de divulgação de informações locais.

Um fator que também pode restringir o direito ao acesso à informação refere-se à necessidade do cidadão solicitante ter que se identificar ao realizar o pedido. Tal prática pode violar o princípio da isonomia do serviço público. Segundo a pesquisa de Michener (2016) há indícios de que pode haver investigação sobre o perfil do solicitante antes das respostas serem enviadas, visto que pedidos de informação realizados por pessoas que se identificaram como acadêmicos e pesquisadores tiveram respostas mais completas e rápidas do que aquelas que foram efetuadas por pessoas comuns. Além disso, há um grande risco de intimidação, principalmente, em municípios menores, onde os servidores podem identificar sem qualquer embaraço quem solicitou a informação.

Como as informações obtidas podem ensejar denúncias e a identificação do solicitante, por questões de rivalidades, pode atrasar o fornecimento das informações requeridas, o anonimato de quem requer a informação é mais recomendável que a sua identificação. Outro obstáculo à consolidação da Lei de Acesso à Informação está relacionado à forma como as informações são disponibilizadas pelos portais governamentais brasileiros. Embora a garantia legal do amplo acesso à informação exija que a administração pública proporcione informações amplas, claras, fáceis de serem entendidas e absorvidas pelo cidadão e que não demande conhecimentos específicos na seara contábil, orçamentária e jurídica, os estudos revelam que os dados disponibilizados ainda são de difícil compreensão (ARAUJO; TEJEDO-ROMERO, 2016; FIGUEIREDO; GAZONI, 2016; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2015).

Desde que entrou em vigor, várias pesquisas envolvendo avaliações sistemáticas que visam medir o nível da transparência no âmbito federal, estadual e municipal são realizadas pela comunidade científica (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2017; LUNKES *et al.*, 2015; STAROSCKY *et al.*, 2014). Grande parte desses estudos concentram-se na seara federal e estadual e buscam, de maneira geral, avaliar se os portais eletrônicos dos poderes executivos e legislativo, em sua maioria, estão atendendo ou não aos requisitos mínimos previstos na LAI. Quanto mais dados os governos disponibilizam aos cidadãos mais transparentes eles são considerados. Entretanto, deve-se ter em mente que a disponibilização dos dados públicos é apenas um passo para construção de uma política de transparência no país, é necessário, ainda,

evoluir no desenvolvimento de oportunidades que propiciem um maior envolvimento e participação da sociedade na condução das decisões e das atividades de gestão dos governos.

Como se trata de uma lei bastante nova no contexto brasileiro, visto que a norma conta com apenas cinco anos de vigência, a tarefa de transformar a cultura do sigilo, que por muito tempo dificultou o controle social, não é tão simples quanto parece. O principal foco da administração pública brasileira tanto no que se refere à corrupção quanto à política de transparência é a ampliação dos mecanismos de controle administrativos-burocráticos e judiciais. É o Estado por meio das agências especializadas em fiscalizar os poderes públicos e a lei através das normas que preveem o que pode ser feito que detém o poder de controlar a corrupção e de propiciar uma maior transparência. Nesse cenário, enquanto o Estado possui o papel de ator principal na regulação da vida social, a sociedade permanece como um simples coadjuvante, que contenta-se com o que lhe é concedido pelo governo (ANDRADE; CASTRO; PEREIRA, 2012; CARVALHO, 2007). O livre acesso à informação, inclusive, é um exemplo disso, visto que a sua previsão na Constituição Federal (BRASIL, 1988) não foi o suficiente para que os cidadãos lutassem e conquistassem de maneira efetiva tal direito, sendo necessário, ainda, que a Lei nº. 12.527/2011 o regulamentasse posteriormente.

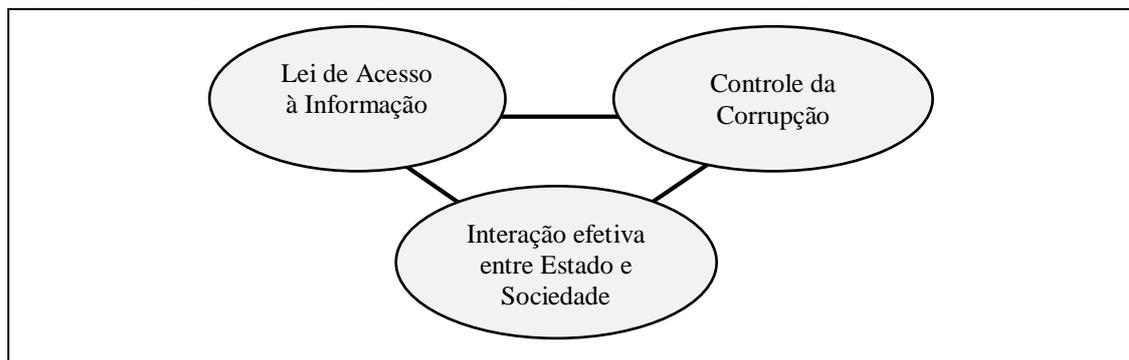
Ainda falta à sociedade brasileira, de modo geral, a percepção de que os seus direitos são muito mais do que uma previsão da lei e que vão muito além disso. O ordenamento jurídico, neste caso, é apenas a materialização de algo que foi construído. Essa construção, entretanto, não depende apenas do Estado, ela não só pode como deve partir do próprio cidadão. Os direitos, dessa forma, devem ser efetivamente exercidos e isso depende de sujeitos sociais ativos que reconheçam e pratiquem, antes de tudo, o direito de participarem dos processos e decisões públicas (DAGNINO, 2004). Assim, pensar a transparência na administração pública de uma forma mais ampla e que não compreenda apenas o livre acesso à informação como condição suficiente para o controle dos atos administrativos, remete à ideia de participação dos cidadãos e diálogo entre Estado e a sociedade, como meio de estreitar essa relação. Para além de tão somente disponibilizar informações, mostra-se igualmente necessário que haja um amplo uso dos mecanismos previstos na referida norma pela sociedade civil e, também, que os governantes assumam compromissos políticos e administrativos, no que se refere a implementação de políticas públicas visando à inclusão digital e o suporte à nova Lei de Acesso à Informação.

Do mesmo modo, tratar o controle da corrupção de maneira mais integrada e que envolva a dimensão administrativa-burocrática, a judicial e a pública não estatal, significa trazer para o debate a relevância da efetiva participação dos cidadãos nos processos discursivos de elaboração da opinião e da vontade pública. Diante disso, entende-se que a Lei de Acesso à Informação favorece o controle da corrupção no Brasil em suas três dimensões, por isso são fatores inter-relacionados, sendo que o foco de ambos deve, dentre outros objetivos, permitir uma interação mais dinâmica entre o Estado e sociedade, de forma que o exercício do poder e a organização das instituições sejam resultados de debates promovidos na esfera pública (LUBENOW, 2012; HABERMAS, 2003) e sirvam de orientação para as decisões governamentais.

Cumprir destacar, que essa abordagem não tem como objetivo propor uma resposta precisa para os problemas relacionados ao controle da corrupção e ao acesso à informação no Brasil. Busca-se apenas demonstrar que os mecanismos burocráticos e judiciais, assim como a consolidação de uma lei que garante ao cidadão o acesso às informações públicas, embora sejam essenciais e tenham a sua importância, não são o suficiente para a consolidação de uma política transparente onde os múltiplos públicos possam ter voz ativa. É necessário, também, que a participação do cidadão na formação da vontade pública esteja avançando junto com essas medidas. A figura 01, nesse sentido, apresenta o esboço de uma perspectiva mais abrangente da política de transparência, que deve integrar em seu bojo as oportunidades inseridas pela Lei

de Acesso à Informação, o controle da corrupção em suas três dimensões e uma efetiva interação entre Estado e sociedade.

Figura 01: Perspectiva de uma política de transparência mais abrangente.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, entende-se que a Lei nº. 12.527/11 é condição necessária, porém, insuficiente para se garantir um acesso à informação mais amplo e um maior controle e participação por parte da sociedade civil nas questões atreladas ao Estado. Nesse contexto, além de uma política da transparência, que refere-se à disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas, é necessário que as políticas e normas elaboradas pelo governo ocorram em condições de publicidade (FILGUEIRAS, 2011), onde as decisões do Estado estejam relacionadas ao exercício da cidadania, por meio da participação da sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas, de modo que os cidadãos possam ouvir, serem ouvidos e ouvirem os outros. A aprovação da Lei de Acesso à Informação, mesmo sendo tardia em comparação com outros países, pode ser considerada um grande avanço do Brasil. Porém, a simples entrada em vigor de uma lei representa, por si só, a garantia de se poder valer do direito nela previsto.

Ainda existe um distanciamento entre a implantação e a verdadeira implementação da Lei de Acesso à Informação, considerando os frutos que ela pode gerar para a sociedade e para o próprio Estado. O caminho que deve ser traçado entre esses dois aspectos envolve mudanças organizacionais, operacionais e, principalmente, culturais. A disponibilização dos dados públicos nos portais eletrônicos dos entes que gerenciam recursos públicos de nada adiantará se não houver por parte dos cidadãos o menor interesse em consultá-los ou de pedir informações que não estão acessíveis. Também não adiantará aprimorar os mecanismos de controle administrativo-burocrático e judicial se não houver uma integração deles com o controle exercido pela sociedade. Na busca por uma política verdadeiramente transparente, que possibilite uma interação dinâmica entre as três dimensões do controle da corrupção, o Estado e a sociedade devem caminhar juntos e de forma equitativa.

Não pretende-se com esta proposta desmerecer ou mesmo menosprezar os avanços e as vantagens que a Lei de Acesso à Informação trouxe para a administração pública, entretanto, acredita-se que as perspectivas sobre ela devem ser ampliadas no sentido de abrir as portas para outras políticas que possam, de algum modo, romper ou ao menos diminuir a passividade que está profundamente encrustada na sociedade brasileira. A maior contribuição deste estudo, portanto, é oferecer reflexões que ampliem a compreensão das políticas de transparência, onde se inclui a Lei de Acesso à Informação, e do controle da corrupção para além do estabelecimento de regras e de mecanismos burocráticos de controle, por meio de uma perspectiva que integre o controle exercido pela sociedade não apenas como uma possibilidade de acessar dados públicos e sim como uma prática que exige a participação ativa dos cidadãos nos processos de escolhas e decisões públicas.

Deste modo, compreende-se que não cabe ao Estado apenas fornecer informações que possam ajudar os cidadãos a fiscalizarem os gastos públicos, é necessário, também, oferecer oportunidades para que esse controle exercido pela sociedade possa realmente contribuir para a interação entre a administração pública e o administrado. Muito mais que permitir um maior acesso às informações públicas, o próprio cidadão precisa ter consciência do seu papel ativo na sociedade. De fato, a Lei de Acesso à Informação representa um avanço, mas de nada adianta os dados abertos se não há pessoas interessadas em acessá-los e utilizá-los na promoção do interesse público. Mudar a passividade dos brasileiros frente ao poder público é algo que nenhuma lei ou mecanismo de controle resolverá, a não ser que, antes disso, o próprio cidadão tenha alterado a sua forma de se relacionar com o Estado.

6. Considerações Finais

A partir das discussões feitas neste ensaio observa-se que o Estado brasileiro ainda possui um papel centralizador na estruturação da vida social e na garantia dos direitos dos cidadãos. O seu principal foco tem sido o aprimoramento de mecanismos burocráticos de controle e a edição de normas mais rígidas. Não se pode negar que tais instrumentos realmente são necessários e dão sustentação ao controle da corrupção no Brasil, porém, são insuficientes. Ainda falta uma maior integração com a sociedade, que também tem a função de fiscalizar a gestão pública e de participar de suas decisões. A Lei nº. 12.527/11, além de garantir o direito de acesso às informações que são coletadas, produzidas e armazenadas pelas entidades públicas, representa um passo de tantos outros que ainda devem ser dados a fim de se consolidar uma política que garanta não só o acesso à informação, mas que funcione como um verdadeiro incentivo à maior participação e pró-atividade da sociedade.

Nesse contexto, mais que os obstáculos operacionais, acredita-se que o maior entrave à efetividade da LAI está relacionado à mudança da cultura passiva brasileira de se conformar com aquilo que o Estado lhe oferece. É comum os brasileiros reivindicarem dos seus representantes uma postura mais rígida frente às práticas corruptas, bem como a edição de leis mais severas. Pouco se vê, entretanto, exigências relacionadas à uma maior aproximação entre a administração pública e a sociedade. Enquanto os cidadãos enxergarem as informações disponibilizadas pelos entes públicos como dados que na prática não tem nenhuma aplicação ou que são úteis apenas para o atendimento de interesse pessoais, acredita-se que não é possível falar que foi efetivamente implementada uma política de acesso à informação pública, visto que um dos seus objetivos, talvez o primordial, seja promover o controle social.

Como contribuição para o campo da administração pública, o presente estudo apresenta uma visão mais ampla das políticas de transparência adotadas no Brasil. Essa abordagem permite compreender que os mecanismos burocráticos e judiciais de controle da corrupção, assim como a consolidação de uma lei que garante ao cidadão o acesso às informações públicas, não são o bastante para a consolidação de uma política onde os cidadãos possam ter voz. Seu objetivo é evidenciar que além dos incentivos criados pelo Estado, o cidadão também deve adotar uma postura mais ativa frente aos seus representantes, que não se resume à apenas o seu voto. Nesse sentido, contribui para o debate a respeito da necessidade de uma maior integração entre o controle administrativo-burocrático, o judicial e o público não estatal, demonstrando que o ponto chave para um controle da corrupção mais eficaz está na junção dessas três dimensões. Outra questão que este trabalho tangencia é a discussão a respeito do uso das tecnologias de informação e comunicação pelo governo e de sua acessibilidade pelos cidadãos.

Cabe questionar, assim, de que maneira a disponibilização de informações pelos entes públicos influenciam nas decisões dos cidadãos e se somente a divulgação espontânea e a possibilidade de requerer informações são o bastante para se falar em transparência e maior participação da sociedade nos assuntos do Estado. Questiona-se, enfim, se o livre acesso às informações públicas, de fato, tem despertado um maior interesse nos cidadãos em tomar a

frente ou de pelo menos participar de forma ativa nos processos de escolhas e decisões públicas. Essas são questões que carecem de um debate mais aprofundado e que o Estado por si só não conseguirá resolver.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.
- ANDRADE, D. M.; CASTRO, C. L. C.; PEREIRA, J. R. Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira?. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 177-190, 2012.
- ANECHIARICO, F.; JACOBS, J. The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective. Chicago: **The University of Chicago Press**, 1996.
- ANGÉLICO, F.; TEIXEIRA, M. A. C. Acesso à informação e ação comunicativa: novo trunfo para a gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, 10(21), 7-27.
- ARAUJO, J.; TEJEDO-ROMERO, F. Local government transparency index: determinants of municipalities’ rankings. **International Journal of Public Sector Management**, v. 29, n. 4, p. 327–347, 29 abr. 20.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília, DF: CEPAL. **Escritório no Brasil/IPEA**, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32). 40p.
- AVRITZER, L; BIGNOTO, N.; GUIMARAES, J., STARLING, H. M. M. **Corrupção ensaios e críticas**, Editora UFMG, 2008.
- BARBOZA FILHO, Rubem. Judiciário. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- BIRKINSHAW, P. Freedom of information and openness: fundamental human rights. **Administrative Law Review**, v. 58, n. 1, p. 177-218, 2006.
- BLACK, J. Transparent Policy Measures. In: BLACK, J. (Ed.). . **Oxford Dictionary of Economics**. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05/05/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30 maio 2017.
- BRASIL. Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28/05/2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 30 maio 2017.
- BRASIL. Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 07.06.2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 30 maio 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2017. 132 p.

BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.24, n. 2, p.30-50, fev/abr. 1990.

CARDOSO, S. Platão e Aristóteles. In: Avritzer, L. et al. **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 25-35.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 46, n. 4, p.993-1016, 2012.

CEPIK, M. Direito à informação: situação legal e desafios. **Informática pública**, v. 2, n. 2, p. 43-56, 2000.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e check list. 2013. Brasília, maio/2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf>. Acesso em: 30 maio 2017.

CRUZ, C. F; FERREIRA, A. C. De S; SILVA, L. M; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1. pp. 153-176, 2012.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: De que estamos falando? In: MATO, D. (Org.). Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: Faces; Universidad de Venezuela, 2004. p. 95-111.

FIGUEIREDO, V. da S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, UFPR, Curitiba, PR, v. 6, n. 1, p. 73-88, 2014.

FIGUEIREDO, V.; GAZONI, R. Transparência nos sites dos municípios do estado do rio de janeiro. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 8, n. 2, 18 ago. 2016.

FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Revista Opinião Pública**, Campinas, 15, n. 2, p. 386-421, 2009.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova** [online]. 2011, n.84, pp.65-94.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. L. M. Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, p. 349 a 387, 2011.

- FILGUEIRAS, F.; MONTANDON, A. M.; OLIVEIRA, B. M. A.; ABREU, I. M. Corrupção, cultura política e reformas no Brasil. **Revista de C. Humanas**, Vol. 10, Nº 2, p. 318-334, jul./dez. 2010.
- FONSECA, F.; SANCHEZ, O. Controle de corrupção e reforma do Estado (o governo Covas 1995/2000). In: **Lua Nova**, Nº 52. 2001. p. 93-119.
- GOMES, M. B.; ARAÚJO, R. M. Controle externo. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- GRAAF, G. Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. **Public Administration Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 39-86, 2007.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; WELCH, E. W. Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 562-571, 2012.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 398p.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/estimativa_dou.shtm>. Acesso em: 30 maio 2017.
- JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.
- KLITGAARD, R. **A corrupção sobre controle**. São Paulo: Zahar, 1994.
- LEMONS, A.; LÉVY, P.. **O futuro da internet: em direção a uma ciber democracia planetária**. São Paulo: Paulus, 2010.
- LUBENOW, J. A. **A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas: para uma reconstrução da autocrítica**. João Pessoa: Editora Manufatura, 2012. 158 p.
- LUNKES, R. et al. Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 7, n. 10, p. 21, 30 jun. 2015.
- MENDANHA, G. M. O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. **Revista da CGU**, Brasília, v. IV, n. 6, p. 59-70, set. 2009.
- MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009.
- MICHENER, G. Transparência Local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades. 2016. Rio de Janeiro: **FGV e Open Society Foundations**.
- MICHENER, G., MONCAU, L. F. M., VELASCO, R. Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação. 2014. Rio de Janeiro: **FGV e Open Society Foundations**.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliaquias. In: **Lua Nova**, Nº 44, pp.27-54, 1998.
- OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; JORDÃO, C. S.; CASTRO JUNIOR, J. L. P. Planejamento governamental e acesso à informação no Brasil: lacunas, complementariedade e mudança institucional. **Revista Administração em Diálogo**, v. 18, n. 1, p. 112-132, 2016.
- PAES, E. B. A construção da lei de acesso à informação pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, 2011, 62(4), 407-423.

- PAIVA, C. P. de R.; ZUCCOLOTTO, R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. **Anais do XXXIII Encontro da ANPAD**. São Paulo: ANPAD, 2009.
- PERUZZOTTI, E. Accountability. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- PINHO, J. A. G. de.; Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p.471- 493, maio/jun. 2008.
- PINHO, J. A. G. de.; SACRAMENTO, A. R. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p.1343-1368, nov/dez. 2009.
- RAUPP, F. M., ABREU, E., & ABREU, M. B. Disponibilização de informações à sociedade em meios eletrônicos: um estudo nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, 2015, 14(42), 41-54.
- SCHEDLER, A.; DIAMOND, J. L.; PLATTNER, F. M. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. London: Lynne Rienner, 1999.
- SOARES, L.L. **Transparência em compras públicas: Proposta de um Índice da Transparência na Gestão de Compras Públicas Aplicado aos Websites de Municípios Brasileiros com mais de 100 mil habitantes**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Florianópolis: UFSC, 168 f., 2013.
- SPINELLI, M. Controle interno. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- STAROSCKY, E. A., NUNES, G. S. D. F., Leão Lyrio, M. V., eLunkes, R. J. (2014). A Transparência dos Portais Municipais sob a Perspectiva da Legislação Brasileira: o caso de prefeituras em Santa Catarina. **REUNA**, 19(1), 29-52.
- STIGLITZ, J. Public policy for a knowledge economy: Remarks at the Department for Trade and Industry and Center for Economic. **Policy Research**, v. 27. 1999.
- SUZART, J. A. da S. Ser ou não ser independente? Um estudo exploratório sobre a independência das instituições superiores de auditoria e o nível de transparência fiscal dos países. **Revista Universo Contábil**. v. 8, n. 3, p. 24-39, 2012.
- VICENTE, E. F. R.; SCHEFFER, E. D. O. Governança e Internet: um estudo de caso sobre a divulgação de dados da Administração Pública sob a ótica dos princípios da governança pública-doi: 10.5102/un. gti. v.3i2. 2412. 2014. **Universitas: Gestão e TI**, 3(2).
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros. **Revista de Ciências da Administração**. V.17 Edição Especial de Dezembro de 2015.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. **Organizações & Sociedade (O&S)**. v. 24, n. 82, 2017.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, Edson L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

ⁱ Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais – FAPEMIG pelo apoio e incentivo à pesquisa.