

Título do capítulo	CAPÍTULO 14 REFORMA DO ESTADO E POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL
Autor(es)	Temístocles Murilo de Oliveira Júnior Frederico Lustosa da Costa
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap14

Título do livro	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
Organizadores(as)	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
Volume	1
Série	Reformas do Estado
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-012-7
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

REFORMA DO ESTADO E POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL¹

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior²
Frederico Lustosa da Costa³

1 INTRODUÇÃO

Passado um quarto de século desde a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), observa-se que a reforma gerencialista nele consubstanciada resultou em uma série de mudanças no papel do Estado, na sua morfologia, no seu funcionamento e nas bases de suas relações com a sociedade e o mercado. Entre essas mudanças, destacam-se as inovações voltadas ao fortalecimento do acesso à informação, que posicionaram o aparato estatal brasileiro entre os mais transparentes do mundo. Apesar da existência de uma densa literatura sobre a reforma do Estado e da administração pública no Brasil e de amplo conjunto de trabalhos sobre acesso à informação no país, não há estudos que analisem a relação entre os temas.

Políticas de acesso à informação se constituem como conjuntos de princípios, dispositivos legais e normativos, procedimentos, sistemas e outros instrumentos orientados a efetivar o exercício do direito à informação. Esse direito, por sua vez, representa elemento basilar das liberdades de expressão e opinião, que compõem o rol de direitos fundamentais do homem. A principal base formal de legitimação do direito à informação está inscrita no art. 19 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, que afirma que “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (UNESCO, 1998, p. 4).

O escopo das políticas de acesso, em geral, alcança e torna disponíveis as informações tanto sobre pessoas naturais e jurídicas sob a responsabilidade do

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap14>

2. Editor-chefe da *Revista da CGU* e auditor federal de finanças e controle da Controladoria-Geral da União (CGU); e corregedor do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

3. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGAd/UFF).

aparato estatal quanto sobre deliberações, ações e resultados da atuação da máquina pública. Franqueadas, tais informações devem possibilitar o exercício das liberdades de expressão e opinião e de outros direitos fundamentais e viabilizar que atores da sociedade, do mercado e do próprio Estado exerçam, de forma efetiva, o controle sobre esse aparato.

Apesar dos conceitos e dos primeiros debates sobre o acesso à informação remontarem a meados do século XX, associando-o primariamente a temas no âmbito de direitos humanos, a difusão de políticas de acesso só veio ganhar força na última década daquele século, com a disseminação de princípios e recomendações de “boa governança” na agenda internacional de reformas. Centrados no pressuposto da necessidade de revisão do papel e do funcionamento do Estado para o desenvolvimento, esses princípios estão na base da defesa do acesso à informação como instrumento de controle da corrupção, condição *sine qua non* para assegurar o Estado de direito (*rule of law*), propiciando a manutenção de um ambiente de estabilidade e confiança imprescindível a esse desenvolvimento.

A política de acesso à informação no Brasil acompanha a trajetória internacional sobre o tema em seus marcos temporais e na sua relação com a agenda e o ciclo de reformas. O projeto e o debate sobre a reforma no país, impulsionados a partir da redemocratização, foram organizados e fundados, em seu primeiro momento, dentro da moldura da nova gestão pública (NGP). Adotados por boa parte dos países do mundo nos anos 1980 e 1990, os modelos e padrões baseados na NGP passavam ao largo em relação à dimensão política e ao contexto institucional dos processos de reforma e focavam a flexibilização, descentralização, privatização, eficiência e a busca pela emulação de modelos próprios da gestão privada.

Nas décadas seguintes, a evolução das ideias e práticas relacionadas à reforma permitiu a incorporação de novas categorias e esquemas analíticos e prescritivos que buscavam preencher as lacunas e limitações da NGP, resultando nos modelos de governança pública⁴ e, conseqüentemente, nos princípios e recomendações para a boa governança. As principais inovações institucionais no acesso à informação ocorridas no Brasil aconteceram a partir da provisão e disseminação desses princípios e das recomendações por organizações intergovernamentais e organizações não governamentais (ONGs) internacionais.

O objetivo deste capítulo é analisar de que forma os preceitos da boa governança, disseminados no bojo da agenda internacional de reformas e introduzidos no Brasil a partir do processo impulsionado com o PDRAE, estiveram presentes na

4. A literatura sobre a agenda e os ciclos de reforma, inclusive no contexto brasileiro, traz diferentes quadros e trajetórias entre gerações, escolas e modelos, indicando diferentes concepções sobre termos como governança, governança pública e boa governança. São exemplos os estudos de Cavalcante e Pires (2018), Fukuyama (2013), Osborne (2006) e Pollitt e Boukaert (2011).

formulação da política de acesso à informação no país, concentrando sua finalidade no controle da corrupção. Na seção 2, inicia-se o trabalho com a apresentação e análise de conceitos e definições relacionados ao direito à informação e da difusão de políticas de acesso a partir do fortalecimento gradual da boa governança na agenda internacional de reforma do Estado. Na seção 3, oferece-se um panorama da reforma do Estado e da administração pública no Brasil e da expansão da pauta anticorrupção no país, que marca o contexto em que ocorreram as principais inovações no acesso à informação desde os anos 2000. Finalmente, na seção 4, são apresentadas as narrativas sobre os processos de criação e aprovação das duas inovações mais importantes no país no campo aqui em questão, quais sejam, o Portal da Transparência e a Lei de Acesso à Informação (LAI).⁵

As informações obtidas a partir de estudos anteriores, notícias, processos legislativos e administrativos e entrevistas com os atores-chave trazem evidências de que no desenvolvimento dessas inovações estiveram presentes os preceitos da boa governança, concentrando a finalidade do acesso à informação na urgência do controle da corrupção. Consequentemente, as competências relativas à promoção, orientação e coordenação da política de acesso à informação ficaram atribuídas a órgãos centrais de prevenção e combate à corrupção nos diferentes Poderes e esferas.

Em suas considerações finais, este estudo aponta que a política de acesso à informação no Brasil é convergente com os princípios da boa governança que se encontram implícitos nas diretrizes do PDRAE. Porém, em que pesem a convergência apontada e a consequente concentração do acesso à informação no controle da corrupção, ressalta-se que essa política não deixou de gerar resultados em relação a assuntos não relacionados à corrupção, seja na análise, avaliação e implementação de políticas públicas, na produção técnica e científica, seja na atuação da imprensa e defesa de direitos em geral.

2 ACESSO À INFORMAÇÃO E AGENDA DE REFORMAS

Esta seção apresenta as definições relacionadas ao direito à informação e à difusão de políticas de acesso a partir da disseminação dos princípios e recomendações da boa governança na agenda internacional de reforma do Estado.

A principal base formal do direito e das políticas de acesso à informação está consubstanciada no art. 19 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, que reconhece o direito à informação como fundamental, associando-o à liberdade de opinião e expressão e de livre acesso à informação (UNESCO, 1998, p. 4). As informações públicas, que são objeto desse direito, referem-se a dados, registros e documentos sobre pessoas naturais

5. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

e jurídicas que estão sob a responsabilidade do aparato estatal, bem como sobre motivações, decisões, ações e resultados desse aparato. Enquanto sujeitos passivos de obrigações relacionadas ao direito à informação, órgãos e entidades públicas devem produzir, organizar, armazenar e franquear informações para atores da sociedade, do mercado e do próprio Estado (Oliveira Júnior, 2019).

Dessa forma, políticas de acesso viabilizam e regulam o exercício do direito à informação, que representa pressuposto para o exercício de outros direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, opinião e imprensa e os direitos de petição, ampla defesa, *habeas data*, entre outros, devendo possibilitar ainda os controles social e governamental entre organizações do próprio aparato estatal (Cunha Filho e Xavier, 2014; Mendel, 2009). Essas políticas são compostas não somente por dispositivos normativos, mas também por procedimentos, sistemas e outros mecanismos que visam garantir o direito à informação sob a carga de organizações governamentais (Banisar, 2006; Birkinshaw, 2006).

O direito à informação governamental não se trata de um direito à decisão. Trata-se de um direito a poder ter acesso à informação que é fonte daquela decisão e, talvez, de maneira prévia, à irrupção desta. Como tal, a informação torna-se um direito que os administrados podem opor à administração (...). O termo acesso relaciona-se, portanto, a um direito, mas também a dispositivos que o viabilizem, ou seja, um conjunto de procedimentos e condições materiais que permitem o exercício efetivo desse direito. As experiências históricas das últimas três décadas deixam claro que não se viabiliza o direito à informação governamental sem políticas públicas de informação (Jardim, 1999, p. 71-72).

Os titulares do direito à informação são tanto indivíduos, grupos e organizações quanto os órgãos de imprensa, visto que estes viabilizam o exercício das liberdades e dos direitos individuais, coletivos e difusos, como aqueles relacionados ao meio ambiente e à probidade administrativa (Cunha Filho e Xavier, 2014). Além desses primeiros titulares, órgãos e entidades públicas também se beneficiam desse acesso, ao ponto que passam a gozar de maior confiança por parte dos cidadãos e a dispor de mais informações para o planejamento e controle de decisões, ações, gastos e resultados da máquina pública (Banisar, 2006; Fox, 2007; Michener, 2014).

Apesar de as bases do direito à informação remontarem a meados do século passado, e as definições a ele associadas o relacionarem a uma ampla gama de temas no âmbito de direitos humanos, a difusão global de políticas de acesso à informação ocorreu somente no pós-Guerra Fria, a partir dos anos 1990, com a ascensão do discurso sobre a urgência do controle da corrupção e da provisão e disseminação de princípios e recomendações de boa governança (Andersson e Heywood, 2009; Hindess, 2009; Pieth, 2002). Hoje, dos 123 países com normas formais de direito à informação, apenas treze tiveram aprovação em décadas anteriores (Oliveira Júnior, 2019).

Os princípios e as recomendações de boa governança estão inseridos na agenda internacional de reforma do Estado, iniciada nos anos 1980, sendo resultantes das transmutações de modelos analíticos e prescritivos forjados pelas escolas e gerações da NGP e da governança pública (Cavalcante, 2018; Cunha, 2018). A NGP tem suas origens ligadas às reformas institucionais impulsionadas pelos governos conservadores no Reino Unido e nos Estados Unidos, em 1979 e 1980. Apoiados no pressuposto de que o entrave ao crescimento econômico se devia à pressão dos gastos públicos ligados ao excesso de demandas sociais impostas e do gigantismo e ineficiências do aparelho estatal, suas bases e seus resultados fundaram a agenda internacional e o ciclo de reformas que varreu o globo entre os anos 1980 e 1990 (Costa, 2010; Paula, 2005).

Do ponto de vista analítico, uma das primeiras sistematizações da NGP foi proposta por Hood (1991), que indicou entre as principais características desse novo modelo: a promoção da profissionalização do setor público e da competição entre agências públicas; a adoção de padrões e medidas de eficiência e controle de resultados; a descentralização; e a ênfase nos modelos de gestão do setor privado, bem como na maior disciplina e parcimônia no uso de recursos. Mais tarde, Ormond e Loffler (1999) buscaram demonstrar que a recorrência na aplicação dessas orientações permitiria caracterizar a emergência de um novo paradigma. Destacando quais seriam as principais características da NGP, esses autores incluíram a transparência sobre as políticas públicas nesse rol, sem, contudo, enfatizar aspectos de controle da corrupção:

- descentralização administrativa e política;
- devolução de funções e autonomia ao mercado e à sociedade;
- flexibilização da gestão, especialmente nas áreas de pessoal, suprimentos, orçamento e finanças;
- ênfase na qualidade dos processos e dos resultados;
- preocupação com a eficiência e a redução dos custos; e
- busca de maior transparência nos procedimentos e de aumento do controle social sobre a formulação, execução e avaliação das políticas, programas e projetos (Ormond e Loffler, 1999, p. 70).

As críticas endereçadas à NGP identificam suas bases teóricas e conceituais com o institucionalismo econômico, que negligencia a dimensão política da administração pública e as mudanças institucionais. Dessa forma, indicam que a NGP ignoraria a importância das disputas e acomodações de interesses, próprias da complexidade dos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Além disso, ao propor soluções uniformes, sugerem que essa gestão não leva em

conta o contexto nacional que limita os graus de liberdade para determinadas mudanças (Costa, 2010; Paula, 2005).

A noção de governança e os modelos baseados na ideia de governança pública emergiram a partir das críticas à NGP e da necessidade de se contemplar a dimensão política e o contexto institucional dos processos de reforma. É verdade que o debate sobre essas noções já vinha sendo alimentado pela questão da governança corporativa nas grandes empresas. A assimetria de informação entre acionistas e gestores gerava problemas de agência que suscitavam a necessidade de estabelecer novos mecanismos de controle e governança, baseados em estímulos e sanções. Transpondo essa noção para o contexto político do Estado e da administração pública, os problemas de assimetria de informação e agência se convertem em problemas de *accountability* (horizontal e vertical) e de pesos e contrapesos (*check and balances*), revelando a complexidade das relações entre os diferentes atores que participam dos processos de políticas públicas no espaço democrático.

Apesar dessa herança, a noção de governança tem recebido as mais variadas acepções, que vão desde um quase sinônimo de gestão até formas de concertação política para tomada de decisões. Rhodes (1996), por exemplo, reconhece que a governança pode ser identificada tanto com o Estado mínimo ou a NGP quanto com a possibilidade de governar sem governo, pela capacidade de autogoverno das comunidades políticas. Peters e Pierre (1998) retomam o mesmo argumento, chamando atenção para a importância das redes, das parcerias e do mercado, sobretudo mercados internacionais. Fukuyama (2013, p. 350), por sua vez, define governança como a “capacidade de um governo fazer e aplicar regras e prestar serviços, independentemente de esse governo ser democrático ou não”. Na medida em que desconsidera a interação com a sociedade e o mercado, essa definição valoriza a autonomia da burocracia e a capacidade estatal e negligencia a dimensão política em geral e da democracia em particular.

Assim, a governança pública estaria mais focada em: menos mercado e mais sociedade; menos competição e mais cooperação; menos consumo e mais direitos; menos clientela e mais cidadania; mais confiança e menos contratualização; menos ênfase na racionalidade interna e mais lógica de redes interorganizacionais (Cavalcante, 2018; Osborne, 2006). Por essa mudança de ênfase, as definições de governança que enfatizam a dinâmica das relações entre atores estatais e não estatais e o peso dessa interação nos processos e nos resultados das políticas públicas acabam por buscar algum tipo de adjetivação.

É verdade que muitos estudiosos veem uma continuidade entre esses dois modelos. A governança pública seria um ajuste na lógica gerencialista da NGP, que, por sua vez, consistiria em um mero capítulo preparatório do modelo seguinte (Cavalcante, 2018; Osborne, 2006). Com efeito, embora a dimensão política seja

relevante e devidamente identificada, não há no “novo” modelo uma mudança substantiva nos valores normativos prioritários do gerencialismo. Não há, de fato, elementos que tornem as redes e parcerias efetivamente permeáveis à participação de grupos excluídos do compromisso mercadista do gerencialismo.

Como já assinalado com relação à NGP e lembrado por Cavalcante e Pires (2018), a governança pública também possui desenvolvimentos diferenciados (complementares e quase independentes) nas suas perspectivas analíticas e normativas. A perspectiva analítica mostrou certa continuidade na assimilação de transformações no modelo burocrático weberiano. Embora não se possa falar em troca de paradigma,⁶ o modelo analítico introduzido pela NGP absorveu algumas críticas e se transmutou em governança pública, o que, eventualmente, pode trazer resultados positivos para a compreensão da administração pública.

A maior parte das recomendações de melhoria veio da derivação normativa e tecnocrática da governança pública, que a partir do começo dos anos 1990 passou a ser apresentada como boa governança. O conjunto de princípios e recomendações para boa governança foi engendrado inicialmente como uma espécie de ferramenta para medir como as instituições públicas buscam cumprir seus objetivos e gerenciar seus recursos, contemplando capacidade estatal, autonomia da burocracia, imparcialidade, eficiência, participação e *accountability*. Na burocracia internacional, essa noção foi introduzida pelo Banco Mundial, em 1992, que definia governança como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país na direção do desenvolvimento, sendo a boa governança a boa gestão desses recursos com vistas ao desenvolvimento. O relatório *Governance and Development* identificava quatro grandes áreas de intervenção na busca da boa governança: gestão do setor público; *accountability*; marco regulatório; e informação e transparência (World Bank, 1992).

A abordagem da boa governança na agenda internacional de reforma nos anos seguintes reforçou a importância do Estado para o desenvolvimento social e econômico, relacionando seu papel-chave ao estabelecimento de incentivos para orientação e mediação de interesses e atitudes a fim de garantir e potencializar as interações sociais e econômicas. O discurso sobre a boa governança passou então a destacar com mais força a necessidade de estabelecer mecanismos de controle e regulação para o enfrentamento dos grandes desafios para a atuação do Estado e o funcionamento de seus aparatos. Dessa forma, o controle da corrupção passou a ser abordado como condição *sine qua non* para assegurar o *rule of law*, o que, por sua vez, permitiria a manutenção de um ambiente de estabilidade e confiança

6. Não obstante mudanças recentes e importantes no mundo do trabalho, a burocracia segue sendo sinônimo de organização moderna.

imprescindível para que o Estado conseguisse exercer seu papel no desenvolvimento (IMF, 1997; World Bank, 1997).

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional [FMI] também experimentaram estratégias mais genéricas, principalmente com o condicionamento dos empréstimos a reformas estruturais e com a meta de reduzir a corrupção. Com a recente ênfase na importância da boa governança do desenvolvimento, o Banco Mundial frequentemente exige um amplo leque de reformas do setor público com vistas a aumentar a transparência, o senso de responsabilidade e a participação dos países financiadores (Pieth, 2002, p. 194).

Assim, a difusão global de políticas de acesso à informação a partir da disseminação de princípios e recomendações de boa governança foi sustentada pela justificativa de que o acesso possibilita o controle da corrupção, que, por sua vez, representa medida essencial para garantir que o Estado exerça seu papel na promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, restou em segundo plano a finalidade do direito à informação ligada à viabilização de outros direitos e liberdades fundamentais, sustentada pela abordagem normativa que pressupõe que o acesso, por si, aumenta a *accountability*, reduzindo a corrupção (Cunha Filho, 2018; Fox, 2007; Oliveira Júnior, 2019).

Os padrões internacionais que sustentaram a difusão global de políticas de acesso nesse último contexto têm seus fundamentos centrais formalizados no documento intitulado *Princípios Internacionais do Direito à Informação*, em tradução livre, proposto pela ONG Article 19, em 1999. O prefácio desse documento indica como principal fundamento de legitimação das políticas de acesso à informação a relação entre corrupção e falta de instrumentos de transparência.

A informação é o oxigênio da democracia. Se as pessoas não sabem o que está acontecendo em sua sociedade, se as ações daqueles que as governam estão ocultas, então elas não podem apreender uma parte significativa dos assuntos daquela sociedade. Mas a informação não é apenas uma necessidade para as pessoas – é uma parte essencial do bom governo. Governos ruins precisam da falta de transparência para sobreviver. Ela permite a ineficiência, o desperdício e a corrupção para prosperar. Como observou Amartya Sen, economista ganhador do Prêmio Nobel, não há fome substancial em países com uma forma democrática de governo e com uma imprensa relativamente livre. As informações permitem que as pessoas examinem as ações de governo e são a base para o debate adequado e informado dessas ações (Article 19, 1999, p. 1, tradução nossa).

Os argumentos de legitimação dos princípios da Article 19, que concentram a finalidade do acesso à informação no enfrentamento à corrupção e se baseiam na abordagem normativa de que o acesso reduz esse fenômeno, não só foram reproduzidos nos discursos em defesa da adoção de políticas de acesso entre os diversos países ao redor do globo, como também sustentaram as recomendações e

os tratamentos dados a elas por meio de outras fontes globais e regionais de padrões e boas práticas (Berliner, 2016; Mendel, 2009). Compromissos internacionais, declarações, modelos e jurisprudências de cortes internacionais também refletiram esses argumentos, como as convenções anticorrupção da ONU, Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Oliveira Júnior, 2019).

Dessa forma, a difusão de políticas de acesso à informação ocorreu com base em padrões internacionais e boas práticas disseminadas a partir do realinhamento gradual do foco da agenda internacional de reformas para o incremento da transparência e da *accountability*, com o fortalecimento da boa governança e de seus preceitos quanto à urgência do controle da corrupção. O fato de essa difusão ter se dado a partir de tal alinhamento gerou reflexos na forma como tais políticas foram formuladas e implementadas entre os diferentes países, devendo ser consideradas ainda as singularidades dos processos de reforma do Estado entre eles.

3 REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

Esta seção apresenta o panorama da reforma do Estado e de ascensão da pauta anticorrupção no país, acompanhando o fortalecimento da boa governança, que marca o contexto em que ocorreram as principais inovações no acesso à informação desde os anos 2000.

No atual regime democrático do Brasil, inaugurado a partir de meados dos anos 1980, as primeiras alterações institucionais que tocaram no tema do acesso à informação foram concretizadas por meio do novo texto constitucional de 1988. A atual Constituição brasileira contém princípios e regras que acompanham os conceitos e a definição de abordagem ampla do direito à informação como tema afeto aos direitos e às liberdades fundamentais de pensamento e comunicação social, ao meio ambiente e aos princípios da administração pública, entre eles a legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (Angélico, 2012; Cunha Filho e Xavier, 2014).⁷

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

7. Ver o art. 5º, incisos IV, IX, XIV, XXXIII e LX, o art. 37, *caput*, § 3º, inciso II, e o art. 225, inciso IV, da Constituição.

Apesar dessa abordagem ampla atribuída ao acesso no texto constitucional, as normas, estruturas e práticas têm concentrado sua finalidade e debate na preservação do funcionamento íntegro e eficiente da administração pública (Filgueiras, 2011; Oliveira Júnior, Costa e Mendes, 2016). A associação entre acesso à informação e garantia da probidade administrativa tem sido concretizada nos processos de reforma do Estado no Brasil, sustentada por argumentos e estudos que indicam que o Estado brasileiro seria historicamente marcado como *locus* da opacidade, do clientelismo, do insulamento e da inocuidade (Jardim, 1999; Costa, 2010; Nunes, 2010).

Os primeiros processos de reforma impulsionados a partir da promulgação da nova Constituição se deram sob o governo Collor de Mello (1990-1992) e tiveram como foco a redução do Estado, a adoção da lógica de mercado e a desregulamentação e abertura da economia, aderentes ao Consenso de Washington e à busca de adoção dos fundamentos e boas práticas da NGP (Costa, 2010; Paula, 2005). Esses processos, no entanto, foram marcados por uma implementação errática, além da persistência dos altos índices de inflação e da crise política decorrente da falta de articulação do presidente da República com o Congresso Nacional e com sua própria base, incluindo o escândalo sobre seu envolvimento em desvios e fraudes (O'Donnell, 1991; Pereira, Power e Raile, 2011).

Collor de Mello, então, foi afastado, sendo substituído por seu vice, Itamar Franco (1992-1994), cujo governo se notabilizou pela implementação do conjunto de medidas de estabilização da economia, conhecido como Plano Real. Durante esse período, tiveram continuidade o debate e as ações baseadas nos pressupostos da redução do tamanho do Estado e da lógica de mercado, assim como na adoção da NGP (Costa, 2010; Paula, 2005). A partir da segunda metade dos anos 1990, teve início o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que fora ministro de Estado da Fazenda na gestão de Itamar Franco.

FHC obteve vitória nas corridas presidenciais de 1994 e 1998, assumindo compromisso pela manutenção da estabilidade econômica, pelo equilíbrio fiscal e pela implementação de reforma do aparelho do Estado. Os objetivos, as justificativas, o escopo e as propostas iniciais da reforma gerencial foram consolidados no PDRAE. Esse documento oferece um breve panorama histórico da administração pública brasileira, um diagnóstico da crise do Estado, as bases conceituais da reforma gerencial e os projetos básicos para a condução das mudanças institucionais, administrativas e culturais a serem empreendidas.

Especificamente com relação ao acesso à informação, o PDRAE ainda é bastante tímido. A questão da (falta de) transparência é associada ao modelo burocrático, que, a pretexto de garantir a impessoalidade, inibe o controle social

(Brasil, 1995, p. 26).⁸ O tema também é mencionado na descrição de alguns dos projetos adicionais aos programas básicos, como: o Projeto Cidadão, que previa a introdução do sistema de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e do acesso aos serviços públicos; a Rede do Governo, que pretendia criar um serviço de comunicação capaz de repassar à sociedade “a maior quantidade possível de informação, contribuindo para melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do Estado”; e a melhoria dos sistemas de gestão, cujo objetivo era “permitir a transparência na implementação das diversas ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o governo como um todo e a sociedade” (Brasil, 1995, p. 61, 80-81).

As mudanças ocorridas nos anos posteriores foram paulatinamente se orientando para os temas afetos ao acesso à informação e ao controle governamental e social, sendo justificadas com base na necessidade de enfrentamento à corrupção (Filgueiras, 2011; Oliveira Júnior, Costa e Mendes, 2016). Assim, a análise e o delineamento de medidas para mitigar as ineficiências do Estado no Brasil, com destaque para a corrupção enquanto “privatização” do interesse público, estão relacionados à presença de oportunidades que permitiam a larga disseminação de relações de *rent-seeking* (Bresser-Pereira, 2006).⁹ No entanto, apesar de as mudanças nos anos seguintes ao lançamento do PDRAE terem sido influenciadas e fundadas por argumentos sobre a necessidade de adoção de providências para prevenir e combater a corrupção, incluídas as providências orientadas para o incremento do acesso à informação, as primeiras inovações de maior alcance sobre o tema durante o governo FHC estavam relacionadas a uma parte da reforma fiscal ensejada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000; Cunha Filho e Xavier, 2014; Pereira, 2016; Praça e Taylor, 2014).

Os choques econômicos mundiais da última década do século XX e seus resultados sobre a economia brasileira forçaram o governo a buscar empréstimos internacionais e, em contrapartida, assumir pactos e compromissos de adoção de reformas fiscais (Brasil, 1998; 1999; World Bank, 2000). Entre esses compromissos estava a criação de normas e dispositivos para regulamentar a transparência sobre receitas e despesas governamentais, com foco no equilíbrio das contas públicas (CEPAL, 1998).

8. Pela ótica do PDRAE, o modelo burocrático já apresentava mecanismos de enfrentamento da corrupção, fundados na ideia de que a origem desse fenômeno estava ligada à administração patrimonialista, porém tais mecanismos geravam ineficiências pelos demasiados controles exclusivamente *a posteriori* (Brasil, 1995).

9. Bresser-Pereira (2006), o principal idealizador e o primeiro mentor do processo de reforma gerencial, indica que o combate à corrupção teria sido sua principal motivação, argumentando que o paradigma que orientou o aparelho de Estado no Brasil até os anos 1990, baseado no modelo da administração pública burocrática, teria sido eficaz somente para o combate ao patrimonialismo, não sendo adequado para controlar a profusão das novas relações *rent-seeking* que se tornaram predominantes a partir do último quarto do século XX.

A mudança institucional de maior destaque decorrente dessa conjuntura foi a aprovação da LRF,¹⁰ em maio de 2000. Seus arts. 48 e 49 impuseram aos governos de todas as esferas a obrigação de disponibilizar informações sobre arrecadação, gastos, programas e processo orçamentário. Essa nova norma conferiu aos órgãos de gestão econômica da esfera federal, em especial ao Ministério da Fazenda, prevalência para promoção e acompanhamento do equilíbrio fiscal de todos os entes federados (Brasil, 2000).

Os últimos anos do governo FHC foram marcados pela ampliação do debate sobre a corrupção e a necessidade da adoção de medidas para seu enfrentamento. A ocorrência de escândalos políticos no nível doméstico e o fortalecimento da pauta internacional pela boa governança, fomentada pelo discurso contra a corrupção, a lavagem de dinheiro e o terrorismo, levaram o Poder Executivo federal a aumentar a visibilidade de ações e promover a participação do país em fóruns sobre esses temas, impulsionando esforços pela incorporação de padrões e boas práticas (Oliveira Júnior e Mendes, 2016; Oliveira Júnior, 2019; Praça e Taylor, 2014).

Em 2000 e 2002, respectivamente, o Brasil promulgou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, sob gestão da OCDE, e a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, sob gestão da OEA (Oliveira Júnior e Mendes, 2016). Entre 2001 e 2002, o governo federal criou e modificou a estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU),¹¹ unindo os órgãos centrais de controle interno, correição e ouvidoria, de forma a dar atendimento a compromisso previsto na convenção interamericana de estabelecimento de órgão superior anticorrupção (Oliveira Júnior e Mendes, 2016; Olivieri, 2006).

Os primeiros anos do governo Lula (2003-2010), vitorioso na corrida eleitoral de 2002, foram marcados pela continuidade do debate sobre a urgência do enfrentamento da corrupção, bem como pela expansão da discussão sobre o direito à informação no Brasil (Oliveira Júnior, 2019). Na disputa eleitoral de 2002, a coordenação de campanha do candidato vitorioso naquele pleito assumiu compromisso com o combate à corrupção, apresentando programa de governo específico sobre o tema que tinha como primeira diretriz o incremento da transparência.

Os compromissos contidos em nosso programa de governo no que se refere ao combate à corrupção são orientados por nove diretrizes gerais e abrangentes.

10. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

11. A Corregedoria-Geral da União, primeira versão da CGU, foi criada em meio a esse contexto, em abril de 2001, com a edição da Medida Provisória nº 2.143-31. Em março de 2002, avançada a tramitação do processo legislativo no Congresso Nacional que iria resultar na adoção da Convenção Interamericana contra a Corrupção, o governo federal incorporou à corregedoria-geral as competências e o pessoal da Secretaria Federal de Controle Interno e da Ouvidoria-Geral da República (Oliveira Júnior, 2019).

Transparência: trata-se de dotar todos os órgãos do Executivo federal de um sistema de informação acessível à sociedade e à opinião pública (...) (FPA, 2002, p. 12-13).

A reorganização da estrutura do Poder Executivo federal,¹² no início de 2003, resultou na extensão das competências e da estrutura da CGU para o incremento da transparência. Essa expansão foi proposta por emenda de parlamentar¹³ do partido do governo e sustentada pelo argumento de que a necessidade de promoção da transparência ultrapassava a pauta do equilíbrio fiscal. Nesse sentido, a proposta de emenda propunha tanto a delegação de competências sobre o tema à CGU quanto a criação de um conselho público, na estrutura daquele órgão, que unia em seu nome os termos transparência e combate à corrupção.

o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção [CTPCC] [será um] órgão a ser integrado por representantes de entidades da sociedade civil e do poder público ao qual caberá apreciar medidas de combate à corrupção e ampliação da responsabilização dos agentes públicos e transparência dos atos de gestão, permitindo avanços significativos nessa área (Brasil, 2003a, p. 1-2).

Nesse período, representantes do governo federal brasileiro já vinham participando dos comitês de negociação do texto da futura Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em outubro de 2003 (UN, 2003a). A minuta parcial dessa convenção, de novembro de 2002, já indicava que os signatários precisariam se comprometer com a delegação de competências de promoção da transparência a órgãos anticorrupção (UN, 2003b).

Os reflexos da reorganização do Poder Executivo federal e do posicionamento da CGU como órgão central de controle interno, correição e ouvidoria da administração pública federal foram além da mera delegação de competência para promoção do acesso à informação e transparência. A partir dessa delegação, a formulação, coordenação e avaliação de políticas e medidas de acesso à informação na administração pública passaram a ser capitaneadas por um órgão anticorrupção, que, inclusive, se tornou representante do Brasil em fóruns internacionais sobre o tema¹⁴ e grande proponente de projetos de lei sobre o assunto, contando com o CTPCC em sua estrutura. Nesse sentido, esse panorama de fortalecimento dos preceitos da boa governança no debate e nos esforços relacionados à reforma no Brasil marca o contexto em que ocorreram as principais inovações no acesso à informação a partir dos anos 2000.

12. Essa reorganização foi formalizada por meio da Medida Provisória nº 103, de 1ª de janeiro de 2003, posteriormente convertida pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

13. O deputado federal Wasny de Roure era, à época, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) do Distrito Federal.

14. Até 2003, os ministérios de Estado das Relações Exteriores e da Justiça concentravam a representação do governo brasileiro em fóruns internacionais e grupos de trabalhos de organizações intergovernamentais sobre convenções e políticas anticorrupção. Como várias iniciativas legislativas derivaram de compromissos do governo brasileiro junto a esses fóruns e organizações, os ministérios também concentravam a elaboração e apresentação de anteprojetos de lei sobre os temas relacionados à prevenção e ao combate à corrupção (Oliveira Júnior, 2019).

4 A BOA GOVERNANÇA NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Nesta seção, apresentam-se as narrativas sobre os processos de criação do Portal da Transparência e de elaboração e aprovação da LAI, que representam as duas principais inovações relacionadas ao acesso à informação no país. Em seguida, examina-se se no desenvolvimento dessas inovações estiveram presentes os preceitos da boa governança, concentrando a finalidade do acesso à informação na urgência do controle da corrupção.

Em abril de 2003, a CGU deu impulso ao conhecido Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, atualmente chamado Programa de Fiscalização em Entes Federativos,¹⁵ com foco no combate à corrupção, no âmbito de governos municipais, e com recursos oriundos de transferências federais. O mecanismo de sorteio foi adotado para seleção dos municípios inicialmente com restrição àqueles com população entre 10 mil e 250 mil habitantes. O programa ainda incluía ampla divulgação das fiscalizações por meio do *site* da CGU (Ferraz e Finan, 2008; 2010; Loureiro *et al.*, 2012).

Os primeiros resultados do programa produziram efeitos negativos para os partidos de oposição, que, durante os primeiros anos do governo Lula, comandavam as prefeituras da maior parte dos pequenos municípios brasileiros.¹⁶ Por conta de tais efeitos adversos, senadores e deputados ligados à oposição iniciaram resistência midiática e institucional contra o programa.

Isso, senhor presidente, fez o Tribunal de Contas da União [TCU], porque as ações da controladoria se revestem de aparato espetaculoso. Os encarregados da fiscalização chegam, com sirenes ligadas, aos vários municípios do país, especialmente aos da Bahia, constringem os gestores públicos e, posteriormente, não há consequência alguma, porque sua excelência tinha de encaminhar os resultados das ações ao Tribunal de Contas, que é o Poder judicante (Borges, 2004).

Os resultados e desafios, inclusive políticos, do programa de fiscalização fizeram com que a CGU passasse a considerar a necessidade de um *website* para franquear informações em linguagem de fácil compreensão¹⁷ sobre os recursos federais transferidos a municípios, que correspondiam justamente ao objeto daquele programa (CGU, 2017; Félix, 2017; Loureiro, 2017). Esse novo *website*,

15. Esse novo programa não representou a primeira experiência desse tipo, havendo experiência de iniciativa anterior no governo FHC (Loureiro *et al.*, 2012).

16. Estudos sobre combate à corrupção no Brasil indicam que políticos que têm seus nomes ligados a irregularidades pela mídia têm chances menores de ser reeleitos (Cordeiro, 2014; Ferraz e Finan, 2008; 2010).

17. A essa "informação de fácil compreensão resultante da 'tradução' dos dados técnicos sobre orçamento e finanças relativos a tais transferências deu-se o nome de 'linguagem cidadã'" (Félix, 2017).

que veio a ser batizado de Portal da Transparência,¹⁸ teve assim dupla finalidade para reforço do programa de fiscalização. De um lado, a CGU poderia contar com informações prévias sobre a aplicação dos recursos federais transferidos, advindas de possíveis denúncias de cidadãos e entidades da sociedade sobre eventual mau uso dessa verba (Félix, 2011; 2017). De outro, afirmaria a legitimidade do programa na medida em que demonstraria que o volume de recursos transferidos para os pequenos municípios não seria irrisório (Oliveira Júnior, 2019).

A CGU lançou o Portal da Transparência em novembro de 2004 com largo uso da mídia, indicando que a nova solução para combater a corrupção trazia informações sobre os recursos federais transferidos a municípios e a beneficiários do Programa Bolsa Família, que inclusive eram credenciados pelos governos desses entes federados. Dessa forma, em seu lançamento, essa solução concentrou-se na finalidade de fortalecer o programa de fiscalização, bem como de combater a corrupção em estados e municípios (Oliveira Júnior, 2019).

A Controladoria-Geral da União lança hoje (26/11) o Portal da Transparência, um sistema informatizado capaz de disponibilizar, em único sítio, na internet, informações detalhadas acerca dos programas e ações de governo (...).

“A iniciativa possibilita a qualquer cidadão ou organização da sociedade civil a prática do controle social, uma das formas, acreditamos, mais eficientes de combate à corrupção, sobretudo num país com as dimensões e as diferenças regionais e socioeconômicas do Brasil”, sustenta o ministro do Controle e da Transparência, Waldir Pires, que dirige a Controladoria-Geral da União. Segundo ele, “a publicidade é condição indispensável para conferir transparência aos atos da administração pública” (CGU lança, 2004).

As melhorias aplicadas ao Portal da Transparência, entre 2005 e 2010, ampliaram o volume de informações franqueadas e os mecanismos de consulta disponibilizados. Durante esse período, houve um grande incremento no número de visitas e a ferramenta se tornou o produto da CGU mais premiado até então (CGU apresenta, 2018; Félix, 2011). Seu reconhecimento como solução de enfrentamento à corrupção fez com que o portal passasse a ser apresentado e difundido como caso de sucesso no controle desse fenômeno, sendo promovido, inclusive, por entidades intergovernamentais e não governamentais (CGU apresenta, 2018; CGU, 2005a; Félix, 2017; Taya, 2017; Vieira, 2017).

Há ainda referências sobre a importância dos resultados do Portal da Transparência para a aprovação da Lei da Transparência,¹⁹ que trouxe alterações

18. Há informações de que a primeira proposta de desenvolvimento de um portal com finalidade similar teria partido da ONG Transparência Brasil, que defendeu sua criação com base em argumentos sobre a necessidade de se enfrentar a corrupção na campanha pelo voto limpo, impulsionada durante as eleições de 2002 (CGU, 2017; Abramo, 2002).

19. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, conhecida também como Lei Capiberibe, em referência ao senador autor do projeto de lei.

aos artigos da LRF sobre transparência fiscal e controle social. A partir desse novo diploma legal, estados e municípios passaram a ser obrigados a franquear, por meio de portais próprios, informações mais detalhadas sobre suas receitas e despesas, incluídas aquelas não financiadas por recursos federais (Capiberibe, 2017; Félix, 2017; Vieira, 2017).

Assim, os argumentos para aprovação da Lei da Transparência foram fundados nos resultados positivos do Portal da Transparência para o enfrentamento da corrupção e na necessidade de adoção desse modelo pelos entes federados (Abramo, 2017; Angélico, 2017; Capiberibe, 2017; Félix, 2017; Vieira, 2017). Em que pese a regulamentação dessa lei e da norma sobre os requisitos de os portais delegarem competências somente ao Ministério da Fazenda,²⁰ a CGU participou da proposição desses instrumentos e tem exercido, até hoje, as atribuições e responsabilidades relativas à orientação, ao desenvolvimento de capacidades, à supervisão e à avaliação das medidas adotadas pelos estados e municípios (CGU, 2013; 2018; Félix, 2017; Loureiro, 2017; Vieira, 2017).

Retornando ao início de 2003, em fevereiro foi apresentado o projeto legislativo da LAI na Câmara dos Deputados, de autoria de parlamentar ligado ao partido do governo,²¹ não havendo evidências de que essa proposta tenha sido elaborada com a participação da CGU (Brasil, 2003b). O texto definia como escopo as informações sob a responsabilidade de todos os Poderes e níveis de governo, porém sem indicar quais órgãos seriam responsáveis pela implementação das regras e dos demais mecanismos estabelecidos pela lei. Os argumentos dessa proposta sobre a finalidade do acesso eram menos concentrados no combate à corrupção.

O instrumento para que se atinja tal desiderato é atribuição, a qualquer do povo, do direito de indagar e obter informações dos órgãos públicos que garantam a constante e plena sintonia com os princípios da moralidade, da publicidade, da impessoalidade, da legalidade e da eficiência. Tal direito deve ser assegurado, tanto para proteger legítimos interesses pessoais quanto para, de modo geral, estimular o correto desempenho administrativo (Brasil, 2003b, p. 5).

O projeto de lei foi analisado naquela Casa legislativa, passando pelas comissões permanentes pertinentes²² até 2005, e só retornaria a tramitar a partir de maio de 2009, quando o presidente Lula apresentou nova proposta de texto. A proposta do Poder Executivo federal para a LAI foi iniciada no âmbito do retomado CTPCC, cuja vinculação e competências relacionavam o incremento da transparência ao enfrentamento da corrupção.

20. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, e Portaria nº 548, de 22 de novembro de 2010.

21. O deputado federal Reginaldo Lopes, à época, era filiado ao PT de Minas Gerais.

22. No caso, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (Brasil, 2003b).

O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, tem como finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, e estratégias de combate à corrupção e à impunidade (Brasil, 2003c, art. 1º).

O argumento central para proposição do anteprojeto da LAI naquele conselho tinha como base a necessidade do franqueamento de informações aos cidadãos para viabilizar o monitoramento da atuação do Estado e de suas autoridades (CGU, 2005b). O anteprojeto foi então enviado à Casa Civil, em 2007, para ajustes às diretrizes presidenciais e posterior envio do projeto de lei do governo federal à Câmara dos Deputados (CGU, 2006).

Após gestões da Casa Civil e da CGU, em 2009 o projeto da LAI foi encaminhado por Lula à Câmara dos Deputados, que o registrou como apenso ao projeto de iniciativa parlamentar de 2003. Destaca-se, no entanto, que o texto final da LAI reproduz em sua quase totalidade a proposta apresentada pelo Poder Executivo federal, não havendo dispositivos que indiquem a reminiscência do texto de iniciativa parlamentar (Oliveira Júnior, 2019).

A mensagem presidencial que encaminhou aquela proposta ao Congresso Nacional apresenta, desde seus primeiros parágrafos, que a defesa pela aprovação da LAI tinha como base a finalidade do acesso à informação para o combate à corrupção.

A garantia do direito de acesso a informações públicas como regra geral é um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso à informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção. O anteprojeto em questão figura, portanto, como mais uma medida adotada pelo governo federal com o objetivo de promover a ética e ampliar a transparência no setor público (Brasil, 2009, p. 2).

O texto proposto pelo Poder Executivo federal estabelecia amplo escopo do acesso, alcançando estados e municípios, porém não definia a distribuição de competências sobre a regulamentação, coordenação e supervisão do cumprimento dos dispositivos da LAI (Brasil, 2003b). O texto ainda indicava a CGU como órgão de apelação em caso de negativas de acesso e reclassificação, tanto como instância intermediária quanto como componente de comissão de reavaliação que funcionaria como instância final (Brasil, 2003b; CGU, 2017).

Durante a tramitação do projeto da LAI na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a argumentação utilizada pelos atores favoráveis à sua aprovação nas sessões e audiências foi centrada nos resultados do Portal da Transparência, enquanto solução exitosa de combate à corrupção, e no papel da CGU, como órgão anticorrupção responsável pela criação e continuidade desse portal (Angélico, 2017; Abramo, 2017; Godoy, 2017; Brasil, 2003b; 2010).

No texto aprovado pelas Casas do Congresso Nacional constavam dispositivos específicos que indicavam que o Poder Executivo federal iria designar um órgão para promoção de campanhas, treinamento, monitoramento da aplicação da lei e consolidação das informações sobre implementação. Apesar de não haver menção específica à CGU nesse caso, há apontamentos claros entre os pareceres e as audiências de que o órgão assumiria esse papel no âmbito da administração pública federal (Brasil, 2003b; 2010).

A sanção da LAI e sua regulamentação por ato²³ da presidente Dilma Rousseff mantiveram os dispositivos sobre a atuação da CGU como órgão de apelação intermediária e componente da comissão que funcionava como instância recursal final. Quanto ao papel relativo à promoção, capacitação, coordenação e monitoramento da implementação da LAI, as competências e responsabilidades, correspondentes ao Poder Executivo federal e mesmo à difusão da política de acesso aos entes federados, restaram também delegadas à CGU, assim como no caso da Lei da Transparência (CGU, 2013; 2018; Félix, 2017; Loureiro, 2017; Vieira, 2017).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame das narrativas sobre os processos de criação do Portal da Transparência e de elaboração e aprovação da LAI traz evidências de que no desenvolvimento dessas inovações estiveram presentes os preceitos da boa governança, concentrando a finalidade do acesso à informação na urgência do controle da corrupção. Consequentemente, as competências relativas à promoção, orientação e coordenação da política de acesso à informação restaram atribuídas a órgãos centrais voltados à prevenção e ao combate à corrupção nos diferentes poderes e esferas de governo, como a CGU, no caso do Poder Executivo federal.

No que diz respeito ao Portal da Transparência, sua concepção se deu diante da necessidade de reforçar o Programa de Fiscalização em Entes Federativos, voltado ao enfrentamento da corrupção no uso de recursos federais transferidos a entes federados. As ações tomadas para divulgação do portal e de suas funcionalidades, com destaque à notícia sobre seu lançamento, foram fundadas na urgência do controle da corrupção, bem como na abordagem normativa de que a transparência reduz a corrupção à medida que amplia o controle social. Sobre as informações franqueadas pelo portal, desde sua primeira versão, passando pelas melhorias implementadas até 2010, elas referiram-se a decisões, ações e resultados do aparelho de Estado para possibilitar o controle social e governamental da corrupção, não havendo referências sobre a disponibilização de dados para o exercício de outros direitos e interesses sem relação com esse controle.

23. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Cumprir destacar ainda que o Portal da Transparência surge com o deslocamento do foco sobre a finalidade da transparência do equilíbrio fiscal para o controle da corrupção e, em certa medida, com a mudança do papel de órgão responsável pela promoção do tema do Ministério da Fazenda para a CGU. Assim, tem-se como elucidativo da concentração da finalidade do acesso à informação nesse controle o fato de a CGU ter capitaneado o desenvolvimento, as melhorias e a hospedagem do portal, bem como de ter restado como órgão responsável pela orientação e coordenação das medidas de promoção da transparência pública, decorrentes da alteração da LRF pela Lei da Transparência, que inclusive foi justificada pelos resultados desse mesmo portal.

No caso da LAI, a iniciativa no CTPCC indica que a concepção do texto posteriormente aprovado se deu a partir da percepção de que o tema do acesso à informação faz parte do campo do enfrentamento da corrupção. Dessa forma, as ações em defesa da aprovação do projeto da LAI – fundadas na urgência do controle da corrupção e na abordagem normativa de que o acesso à informação reduz a corrupção – refletiram essa percepção, reforçando a concentração da finalidade da política de acesso nesse controle.

As referências sobre os resultados do Portal da Transparência e da CGU em defesa da aprovação do projeto da LAI e o fato de esse órgão anticorrupção ter capitaneado as ações do governo federal para essa aprovação no Congresso Nacional também representam evidências para os fins deste capítulo. De um lado, apontam que a elaboração e aprovação da LAI foram orientadas por uma abordagem concentrada no acesso como medida anticorrupção. De outro, remetendo à própria discussão e aprovação do projeto da LAI, indicam a prevalência da CGU nos processos relativos à formulação da política de acesso à informação no âmbito da administração pública federal, o que tende a retroalimentar o senso de urgência do controle da corrupção e a concentração da abordagem do acesso para viabilização desse controle.

Dessa forma, aponta-se que, por conta das bases de sua formulação, a política de acesso à informação no Brasil apresenta convergência com os preceitos da boa governança e, por conseguinte, com os fundamentos da reforma gerencial consubstanciada no PDRAE, ainda que essa relação não seja explícita. Na sua origem, a administração gerencial privilegiava a autonomia, a flexibilização e o controle sobre resultados. Já o acesso à informação se apresentava como um direito associado à liberdade de expressão e à opinião. Em seus desdobramentos, ambos ensejam a adoção de práticas relacionadas à boa governança, constituindo a promoção da transparência, uma das dimensões fundamentais desse modelo, sobretudo quando orientada para o combate à corrupção.

Em que pesem a convergência apontada e a consequente concentração do acesso à informação no controle da corrupção, ressalta-se que essa política, como seria de se esperar de qualquer política pública, não deixou de gerar resultados em relação a outros campos e assuntos não relacionados especificamente à corrupção. Dessa forma, importa destacar que o acesso à informação no Brasil vem produzindo pedidos de acesso e de respostas ligadas à análise e avaliação de políticas públicas, à produção técnica e científica e à atuação da imprensa, viabilizando o exercício de direitos individuais e coletivos com foco em temas diversos e não necessariamente afetos à corrupção no setor público.²⁴

REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W. Para além do discurso. **Folha de S. Paulo**, 9 ago. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/fz0908200210.htm>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

_____. **Entrevista com diretor da ONG Transparência Brasil**. São Paulo: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

ANDERSSON, S.; HEYWOOD, P. Anti-corruption as a risk to democracy. *In*: SOUSA, L.; LARMOUR, P.; HINDESS, B. **Governments, NGOs and anti-corruption**. London: Routledge, 2009. p. 33-50.

ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à *accountability* democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012.

_____. **Entrevista com representante da ONG Transparência Brasil**. São Paulo: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

ARTICLE 19. **The public's right to know: principles on freedom of information legislation**. London: Article 19, 1999. Disponível em: <<https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

BANISAR, D. **Freedom of information around the world 2006: a global survey of access to government information laws**. London: Privacy International, 2006.

BERLINER, D. Transnational advocacy and domestic law: international NGOs and the design of freedom of information laws. **Review of International Organizations**, v. 11, p. 121-144, 2016.

24. O Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes 2012-2019, obtido por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), sob gestão da CGU, indica que nesse período, por exemplo, enquanto 12,08% dos pedidos de acesso foram relacionados a assuntos sobre governo e política, 7,74% diziam respeito à ciência, informação e comunicação, e 2,5%, à pessoa, família e sociedade. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>.

BIRKINSHAW, P. Freedom of information and openness: fundamental human rights? **Administrative Law Review**, v. 58, n. 1, p. 178-218, 2006.

BORGES, C. **Pronunciamento do senador César Borges em 23 de março de 2004**. Brasília: Senado Federal, 2004. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/344894>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 dez. 2019.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. 68 p.

_____. **Letter of intent of the government of Brazil**. Washington: IMF, 1998. p. 11. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/loi/111398.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. **Brazil memorandum of economic policies**. Washington: IMF, 1999. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/loi/1999/030899.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 maio 2000.

_____. **Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003**. Emenda Modificativa (EMC) nº 12/2003. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105545>>. Acesso em: 6 out. 2020.

_____. **Projeto de Lei nº 219/2003**. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da administração pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003b.

_____. Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2003c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4923.htm>. Acesso em: 31 dez. 2019

_____. **Mensagem nº 316, de 2009**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=656533&filename=Tramitacao-PL+5228/2009>. Acesso em: 31 dez. 2019.

_____. Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010. 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 1990; e 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 do Senado Federal**, Brasília, 1º maio 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 21-38.

CAPIBERIBE, J. **Entrevista com senador que apresentou o projeto da Lei Complementar nº 131/2009**. Brasília: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

CAVALCANTE, P. Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública. *In*: _____. **Boletim de análise político-institucional: governança pública**. Brasília: Ipea, 2018. p. 17-24.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *In*: CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Boletim de análise político-institucional: governança pública**. Brasília: Ipea, 2018. p. 9-16.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafios**. Santiago: CEPAL, 1998.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Ata da 1ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília: CGU, 2005a. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-1a-reuniao-nov-2004.pdf/view>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. **Ata da 3ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília: CGU, 2005b. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-6a-reuniao-jun-2006.pdf/view>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

_____. **Ata da 6ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília: CGU, 2006. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-6a-reuniao-jun-2006.pdf/view>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

_____. **Guia de implantação de Portal da Transparência**. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <<http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/guia-implantacao-portal-transparencia.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

_____. **Documentos mencionados nos autos do processo no 00190.004574/2005-80: pedido de informação e-SIC 00075.000199/2017-59**. Brasília: CGU, 2017. p. 123.

_____. **Como é aplicada a EBT: avaliação 360º**. Brasília: CGU, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360/metodologia>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

CGU APRESENTA inovações e melhorias do novo Portal da Transparência. **CGU Notícias**, 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/06/cgu-apresenta-inovacoes-e-melhorias-do-novo-portal-da-transparencia>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

CGU LANÇA portal para facilitar controle sobre gastos públicos. **CGU Notícias**, 26 nov. 2004. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2004/11/cgu-lanca-portal-para-facilitar-controle-sobre-gastos-publicos>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

CORDEIRO, N. **Accountability e reputação**: financiamento de campanhas e reeleição de deputados envolvidos em escândalos de corrupção (2002-2006). 2014. 204 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

COSTA, F. J. L. da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CUNHA, B. (Re)contextualizando a governança regulatória: uma visão sistêmica de problemas de “segunda geração”. In: CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Boletim de análise político-institucional**: governança pública. Brasília: Ipea, 2018. p. 33-42.

CUNHA FILHO, M. C. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, Brasília, v. 10, n. 16, p. 878-907, 2018.

CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, V. C. S. **Lei de acesso à informação**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

FÉLIX, L. M. **Proactive transparency**: what has been done in Brazil. Washington: The Institute of Brazilian Business e Public Management Issues, 2011.

_____. **Entrevista com auditora federal de finanças e controle da Diretoria de Transparência e Controle Social da CGU**. Brasília: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, p. 703-745, 2008.

_____. Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments. **American Economic Review**, v. 101, n. 4, p. 1274-1311, 2010.

FILGUEIRAS, F. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 133-162.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, v. 17, n. 4, p. 663-671, 2007.

FPA – FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Combate à corrupção**: compromisso com a ética. São Paulo: FPA, 2002. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/05-combateacorrupcao.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GODOY, G. C. **Entrevista com o conselheiro da UNESCO para comunicação e informação junto ao Mercosul e Chile**. Montevideu: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

HINDESS, B. International anti-corruption as a program of normalization. *In*: SOUSA, L.; LARMOUR, P.; HINDESS, B. **Governments, NGOs and anti-corruption**. London: Routledge, 2009. p. 18-32.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Good governance**: the IMF's role. Washington: IMF, 1997. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>>.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: Eduff, 1999.

LOUREIRO, J. G. **Entrevista por e-mail com ex-diretor de sistemas de informação da CGU**. Brasília: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012.

MENDEL, T. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. Brasília: UNESCO, 2009.

MICHENER, G. How cabinet size and legislative control shape the strength of transparency laws. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 28, n. 1, p. 77-94, 2014.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2010.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M. **Dinâmica política da reforma para o acesso à informação**: estudo do caso brasileiro. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; COSTA, F. L. da; MENDES, A. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. **Revista do Serviço Público**, Belo Horizonte, v. 67, p. 111-138, 2016.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; MENDES, A. The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian federal government. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 3, p. 291-318, 2016.

OLIVIERI, C. O controle interno como instrumento de *accountability* horizontal: uma análise exploratória da Controladoria Geral da União. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2006.

ORMOND, D.; LOFFLER, E. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 66-96, 1999.

OSBORNE, S. The new public governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RAILE, E. D. Presidentialism, coalitions, and accountability. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. **Corruption and democracy in Brazil**: the struggle for accountability. South Bend: University of Notre Dame Press, 2011. p. 31-55.

PEREIRA, T. C. **A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil**: o papel do Executivo e o controle da burocracia pública. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

PETERS, G.; PIERRE, J. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.

PIETH, M. Cooperação internacional de combate à corrupção. In: ELLIOTT, K. A. **A corrupção e a economia global**. Brasília: Editora UnB, 2002. p. 183-200.

POLLITT, C.; BOUKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis – new public management, governance, and the neo-weberian state. New York: Oxford University Press, 2011.

PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions, 1985-2010. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, p. 652-667, 1996.

TAYA, C. **Entrevista por e-mail com a secretária de transparência e prevenção da corrupção da CGU**. Brasília: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

UN – UNITED NATIONS. **Report of the *ad hoc* committee for the negotiation of a convention against corruption on its fourth session, held in Vienna from 13 to 24 January 2003**. Vienna: UNODC, 2003a. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/treaties/convention_corruption/session_5/13e.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2018.

_____. **Revised draft United Nations convention against corruption**. Vienna: UNODC, 2003b. Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_4/261_3_rev2.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2018.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração universal dos direitos humanos**. Brasília: UNESCO, 1998. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139423>>.

VIEIRA, V. **Entrevista com a ex-Diretoria de Transparência e Controle Social da CGU**. Brasília: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: World Bank, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>>.

_____. **World development report 1997: the state in a changing world**. New York: Oxford University Press, 1997. 281 p.

_____. **Brazil: Fiscal and Administrative Reform Special Sector Adjustment Loan Project**. Washington: World Bank, 2000.