

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO

Bruna Emmanouilidis

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO ELEMENTO NO COMBATE À
CORRUPÇÃO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: POLÍTICAS PÚBLICAS
INTERAMERICANAS E NACIONAIS**

Santa Cruz do Sul
2019

Bruna Emmanouilidis

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO ELEMENTO NO COMBATE À
CORRUPÇÃO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: POLÍTICAS PÚBLICAS
INTERAMERICANAS E NACIONAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Área de Concentração em Constitucionalismo Contemporâneo; Linha de Pesquisa em Estado, Sociedade e Administração Pública.

Orientador: Prof. Pós-Dr. Rogério Gesta Leal

Co-orientadora: Profa. Pós-Dra. Rosana Helena Maas

Santa Cruz do Sul

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Emmanouilidis, Bruna

O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO ELEMENTO NO COMBATE À CORRUPÇÃO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: POLÍTICAS PÚBLICAS INTERAMERICANAS E NACIONAIS / Bruna Emmanouilidis. – 2019.

170 f. ; 29 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal.

Coorientação: Prof. Dr. Rosana Helena Maas.

1. Acesso à informação. 2. Corrupção. 3. Políticas Públicas. 4. Sistema Interamericano de Direitos Humanos. I. Leal, Rogério Gesta. II. Maas, Rosana Helena. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bruna Emmanouilidis

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO ELEMENTO NO COMBATE À
CORRUPÇÃO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: POLÍTICAS PÚBLICAS
INTERAMERICANAS E NACIONAIS**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito; Área de Concentração em Constitucionalismo Contemporâneo; Linha de Pesquisa em Estado, Sociedade e Administração Pública, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Prof. Dr. Rogério Gesta Leal
Professor Orientador – UNISC

Profa. Pós-Dra. Rosana Helena Maas
Professora Co-orientadora – UNISC

Dr. Clovis Gorczewski
Prof. Examinador - UNISC

Dr. Jose Ignacio Núñez Leiva
Prof. Examinador – PUC Chile

AGRADECIMENTOS

Início agradecendo ao meu Criador, Jesus Cristo. Ele me ampara e acalma. Conferiu-me a oportunidade de aprender aliado a possibilidade de realizar esse sonho. Entretanto, o mais importante, me permitiu conviver com pessoas que possuem a essência do seu amor, por isso: Obrigada, Deus!

Agradeço ao meu noivo Fabrício Leo Alves Schmidt por dedicar seu tempo na concretização dos nossos sonhos e na certeza que *“nas palmas de tuas mãos leio as linhas da minha vida, linhas cruzadas, sinuosas, interferindo no teu destino. Não te procurei, não me procurastes – íamos sozinhos por estradas diferentes. Indiferentes, cruzamos. Passavas com o fardo da vida.... Corri ao teu encontro. Sorri. Falamos. Esse dia foi marcado com a pedra branca da cabeça de um peixe. E, desde então, caminhamos juntos pela vida...”* (CORA CORALINA). Palavras são insuficientes para descrever o amor que sinto por você!

Pessoas que possuem a essência do amor de Jesus Cristo e sempre acreditaram em mim, mesmo quando eu não mais acreditava. Obrigada pai Dimi, mãe Elieti. Agradeço a mana Paula e ao meu cunhado Fabrício por proporcionarem a alegria de ser tia da Luísa e poder desfrutar da pureza de uma criança.

A minha gratidão, pois *“gratidão é a lembrança do coração”*, a professora Rosana pela sua dedicação desde o trabalho de conclusão de curso até o momento em que decidi buscar novos desafios e realizar o sonho do Mestrado. Obrigada por tudo!

A professor Rogério pelos esclarecimentos para realização desta dissertação. Agradeço ao Grupo de Pesquisa Jurisdição Constitucional Aberta por me receber com tanto carinho. Ao Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, em especial a Enivia, Morgana e Rosane, por acolherem tão bem, a Bruna de Sobradinho. Agradeço a todos que contribuíram para realização deste sonho!

“Para cada mil homens dedicados a cortar as folhas do mal, há apenas um atacando as raízes”. Thoreau, Henry David.

RESUMO

As práticas corruptivas afetam as relações sociais e, principalmente, as relações entre o público e o privado. Seus prejuízos enfraquecem a economia, deslegitimam a ordem política e ameaçam o trabalho das instituições públicas. Nesse contexto, como forma de enfrentamento desse fenômeno, áreas como a filosofia, sociologia e ciência política concentram seus esforços para delinear seus aspectos, a fim de contribuir para o seu combate. Do mesmo modo, o direito de acesso à informação, direito humano e fundamental, previsto na Constituição Federal e regulamentado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, atua como um instrumento preventivo contra a corrupção, pois o acesso das informações públicas concedidas aos cidadãos possibilita o controle da atuação estatal. Dessa forma, a questão central apresentada neste trabalho consiste: se os dispositivos e as decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos trazem o direito de acesso à informação como elemento no combate à corrupção e se as políticas públicas brasileiras incorporam essa vinculação? Para dar conta desta tarefa, utilizar-se-á o método de abordagem hipotético-dedutivo, o método de procedimento analítico e a técnica de pesquisa bibliográfica. Como hipótese apresenta que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos trabalha com o direito ao acesso à informação como elemento no combate à corrupção, visto que na medida que as instituições públicas não disponibilizam mecanismos para o acesso à informação, dá-se espaço para a corrupção. A análise de dispositivos e decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos apresenta uma possível relação entre o acesso à informação e a corrupção, reforçando essa concepção, o que também pode ser evidenciado nos mecanismos de acesso à informação nacionais. Este trabalho se encontra vinculado à linha de pesquisa do Constitucionalismo Contemporâneo, visto que se estuda o fenômeno constitucional em seu aspecto de consolidação jurídica de garantias próprias de uma sociedade altamente complexa, em razão da pluralidade normativa que lhe é própria. Insere-se na linha de pesquisa Estado, Sociedade e Administração Pública e no projeto de pesquisa intitulado “Patologias Corruptivas: as múltiplas faces da Hidra”, tendo como objetivo a análise da corrupção, perpassando, para isso, diferentes perspectivas e verificando, conseqüentemente, os mecanismos de prevenção e combate à corrupção interligada aos mecanismos de acesso à informação. A presente dissertação possui vinculação com a área de pesquisa do Professor Pós-Doutor Rogério Gesta Leal, pois busca-se encontrar formas de enfrentamento da corrupção no âmbito do Direito; vincula-se à área de pesquisa da Professora Pós-Doutora Rosana Helena Maas, porquanto se estuda o direito constitucional de acesso à informação, bem como o direito à transparência no sistema jurídico brasileiro. Essa pesquisa foi realizada com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), código de financiamento 001. A este trabalho, dar-se-á apreço devido ao fato de que o direito de acesso à informação torna-se um elemento no combate à corrupção, conforme pode se verificar nos dispositivos e decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e essa vinculação ainda é evidenciada nas políticas públicas nacionais, decorrente do Mecanismo de Acompanhamento de Implementação da Convenção Interamericana contra a corrupção. No primeiro capítulo será analisado as causas e conseqüências da corrupção como fenômeno de múltiplas faces. No segundo capítulo será estudado o direito de acesso à informação para o combate à corrupção. E no terceiro capítulo será analisado as políticas públicas interamericanas

e nacionais do direito de acesso à informação como elemento no combate à corrupção.

Palavras-chave: Acesso à informação pública. Corrupção. Políticas Públicas. Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

ABSTRACT

The corrupting practices affect the social relations and, mainly, the relations between the public and the private. Their losses weaken the economy, delegitimize the political order and threaten the work of public institutions. In this context, as a form of confrontation of this phenomenon, areas such as philosophy, sociology and political science make an effort to outline their aspects, in order to contribute to its combat. In the same way, the right of access to information, a human and fundamental right, provided in the Brazilian Federal Constitution and regulated by the Inter-American Human Rights System, acts as an instrument of prevention against corruption, since the access to public information given to citizens allows the control of state activity. Therefore, the central question presented in this paper consists of: Do the legal mechanisms and decisions of the Inter-American Human Rights System bring the right of access to information as an element to fight corruption and do the Brazilian public policies incorporate this bond? To solve this matter, it will be used the hypothetical-deductive approach method, the analytical procedure method and the bibliographical research technique. As a hypothesis, the Inter-American Human Rights System works with the right to access to information as an element in the fight against corruption, since, insofar as public institutions do not provide mechanisms for access to information, there is room for corruption. The analysis of provisions and decisions of the Inter-American System of Human Rights presents a possible relationship between access to information and corruption, reinforcing this conception, which can also be evidenced in national access mechanisms. This paper is linked to the Contemporaneous Constitutionalism research line, as the constitutional phenomenon is studied in its aspect of juridical consolidation of assurances unique to a highly complex society, because of the normative plurality which is particular to itself. It is part of a line of State, Society and Public Administration research and of a research project entitled "Corrupting Pathologies: the multiple faces of the Hydra", aiming to analyze the corruption, passing through, for that, different perspectives and verifying, consequently, the mechanisms of prevention and to fight corruption connected to the mechanisms of access to information. This research has been conducted with support from the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES), code of grant 001. To this work, it will be given appreciation due to the fact that the right of access to information becomes an element to fight corruption, as it can be verified in the mechanisms and decisions of the Inter-American Human Rights System and this connection is still observed in the national public policies, resulting from the Mechanism for the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption. The first chapter will analyze the causes and consequences of corruption as a multiple-face phenomenon. The second chapter will study the right of access to information to combat corruption. And the third chapter will analyze the inter-American public policies and the national right to access information as an element in the fight against corruption.

Key words: Access to public information. Corruption. Public policy. Inter-American System of Human Rights.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO DE MÚLTIPLAS FACES: ANÁLISE DE SUAS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS.....	14
2.1	O conceito de corrupção diante de seus aspectos filosófico, político e sociológico.....	14
2.2	Elementos históricos da corrupção no Brasil.....	30
2.3	Os impactos da corrupção à democracia.....	45
3	O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO.....	58
3.1	O direito de acesso à informação no contexto internacional: a interligação entre o acesso à informação, transparência e combate à corrupção.....	58
3.2	O acesso à informação e à transparência na Administração Pública brasileira.....	71
3.3	Mecanismos de acesso à informação no combate à corrupção no ordenamento jurídico brasileiro.....	85
4	O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO ELEMENTO NO COMBATE À CORRUPÇÃO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: POLÍTICAS PÚBLICAS INTERAMERICANAS E NACIONAIS.....	98
4.1	O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o direito de acesso à informação.....	98
4.2	O direito de acesso à informação como elemento no combate à corrupção: uma análise nos dispositivos e nas decisões do Sistema Interamericano dos Direitos Humanos.....	111
4.3	Mecanismos interamericanos de combate à corrupção: um espelho frente ao ordenamento jurídico brasileiro.....	127
5	CONCLUSÃO.....	143
	REFERÊNCIAS.....	154

1 INTRODUÇÃO

A corrupção está presente em todo o corpo social sendo que se desenvolve e se infiltra nas relações sociais, tendo maior visibilidade nas relações entre o público e o privado, devido as suas diversas peculiaridades, nas quais, desencadeiam-se no sistema econômico, político, social, cultural e institucional. Nesse sentido, a institucionalização das condutas corruptivas em âmbito público se torna corriqueira, resultando na desconfiança entre cidadãos e o Estado.

Diante do avanço demasiado dos atos corruptivos e sendo o direito de acesso à informação um direito concebido como humano e fundamental, regulado pela Constituição Federal e pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos e sendo este direito corolário de uma Administração Pública transparente, concebe-se o mesmo e como um instrumento preventivo do fenômeno corruptivo, pois, a partir da disponibilização do acesso às informações públicas, permite-se, o controle da atuação estatal.

Nesse sentido, o tema desta dissertação consiste no direito de acesso à informação como elemento no combate à corrupção, uma análise no sistema Interamericano de direitos humanos e no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, partindo do estudo do direito de acesso à informação como direito fundamental e do fenômeno da corrupção, como fenômeno multifacetário, questionar-se-á se os dispositivos e as decisões do sistema interamericano de direitos humanos trazem o direito de acesso à informação como elemento no combate à corrupção e se as políticas públicas brasileiras incorporam essa vinculação?

Ancorar-se-á, para isso, na linha de pesquisa do Constitucionalismo Contemporâneo, pois, estuda-se o fenômeno constitucional em seu aspecto de consolidação jurídica de garantias próprias de uma sociedade altamente complexa, em razão da pluralidade normativa que lhe é própria. Além disso, as medidas desenvolvidas através do direito de acesso à informação tornam-se um instrumento de combate à corrupção, através da criação de leis e de programas os quais efetivam o acesso à informação aos indivíduos, pois, sem informação, as atividades corruptivas são facilitadas.

Insere-se na linha de pesquisa Estado, Sociedade e Administração Pública e no projeto de pesquisa intitulado “Patologias Corruptivas: as múltiplas faces da Hidra”, que possui como objetivo a análise do fenômeno da corrupção, perpassando, para

isso, as suas diferentes perspectivas, e verificando, conseqüentemente, os mecanismos de prevenção e combate à corrupção interligados aos mecanismos de acesso à informação.

Nesse sentido, a presente dissertação possui vinculação com a área de pesquisa do Professor Pós-Doutor Rogério Gesta Leal, pois busca-se encontrar formas de enfrentamento da corrupção no âmbito do Direito; vincula-se à área de pesquisa da Professora Pós-Doutora Rosana Helena Maas, porquanto se estuda o direito constitucional de acesso à informação, bem como o direito à transparência, abordando o desenvolvimento desses direitos tanto no sistema jurídico brasileiro, quanto no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Destaca-se que a presente pesquisa foi realizada com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Ainda, este trabalho possui como metodologia de abordagem o método hipotético-dedutivo, partindo-se do estudo da corrupção como fenômeno multifacetado, para, então, trabalhar o direito ao acesso à informação como um instrumento de combate à corrupção e, por fim, verificar-se se os dispositivos e as decisões do Sistema Interamericano dos Direitos Humanos trazem o direito de acesso à informação como elemento no combate à corrupção e se as políticas públicas brasileiras incorporam essa vinculação.

Como hipótese apresenta que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos trabalha com o direito ao acesso à informação como elemento no combate à corrupção, visto que na medida que as instituições públicas não disponibilizam mecanismos para o acesso à informação, dá-se espaço para a corrupção. A análise de dispositivos e decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos apresenta uma possível relação entre o acesso à informação e a corrupção, reforçando essa concepção, o que também pode ser evidenciado nos mecanismos de acesso à informação nacionais.

Quanto ao procedimento, será o método analítico, pois, analisar-se-á se os dispositivos e as decisões do sistema Interamericano de Direitos Humanos, sobre o direito de acesso à informação como elemento de combate à corrupção, trazem essa vinculação nas políticas públicas. Quanto à técnica de pesquisa, empregar-se-á a bibliográfica, com consultas em livros, periódicos e acervos jurisprudenciais, especialmente, nas condenações proferidas pela Corte Interamericana de Direitos

Humanos e disponibilizadas em seu sítio, o que evidenciará o estudo pretendido nesta dissertação.

Dessa forma, o trabalho será dividido em três capítulos, ou seja, abordar-se-á, no primeiro capítulo, as causas e consequências da corrupção como fenômeno de múltiplas faces, destacando-se seu conceito frente as suas características filosófica, política e sociológica, para, em seguida, estudar o desenvolvimento histórico da corrupção no Brasil e seus impactos na democracia.

No segundo capítulo, verificar-se-á o direito de acesso à informação para o combate à corrupção, perpassando pela ligação entre o direito fundamental de acesso à informação e o direito à transparência em âmbito internacional, posteriormente, o acesso à informação na Administração Pública brasileira e os mecanismos do direito de acesso à informação incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

No último capítulo, estudar-se-á os mecanismos interamericanos e nacionais que evidenciam o direito de acesso à informação como elemento no combate à corrupção, a partir do entendimento do direito de acesso à informação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, perpassando pelos dispositivos e as decisões do sistema que evidenciem essa ligação, até se chegar aos mecanismos internacionais de combate à corrupção e as incorporações realizadas no ordenamento jurídico brasileiro.

A importância deste estudo fundamentar-se-á na análise do direito de acesso à informação como instrumento de combate à corrupção, pois ao se disponibilizar o acesso de informações públicas à sociedade, essa poderá realizar a fiscalização de supostas irregularidades nos atos e nas decisões públicas. Na interligação entre informação, transparência para o combate à corrupção, em âmbito interno e interamericano.

2 A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO DE MÚLTIPLAS FACES: CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS

A corrupção, como fenômeno multifacetado, afeta a relação entre cidadão e Estado. A sociedade associa as instituições públicas com as práticas corruptivas, resultando em cidadãos apáticos com as atividades públicas desempenhadas pelos gestores públicos ou pelos representantes do povo. Nesse sentido, no presente capítulo, abordar-se-á a temática da corrupção, a fim de verificar suas causas e consequências.

Para isso, será reunido, na primeira seção, o estudo da corrupção sob a perspectiva da filosofia, ciência sociológica e ciência política. Na segunda seção, estudar-se-á o desenvolvimento histórico da corrupção no Brasil. Por fim, verificar-se-á os impactos da corrupção na democracia e analisar-se-á o cruzamento de dados entre o índice de percepção da corrupção e o índice de democracia dos países.

2.1 O conceito da corrupção diante de seus aspectos filosóficos, sociológicos e políticos

O estudo do conceito da corrupção é indispensável para que se consiga adentrar na temática do desenvolvimento histórico do Brasil e nas causas e consequências do fenômeno corruptivo para a democracia. Para tanto, será apresentado a seguir os fundamentos filosóficos da corrupção, em específico, a ética. Além disso, as áreas da ciência política e da sociologia também fazem parte do recorte adotado nessa dissertação, em detrimento de outras áreas importantes atinentes ao tema. No entanto, elege-se, como objeto de estudo, apenas esses três campos conceituais dos quais passo a tecer reflexões e considerações a seguir.

No primeiro deles, o campo filosófico, esse, ancora-se em um marco temporal, mais precisamente, na filosofia antiga, a partir do período socrático, também conhecido como filosofia clássica (século V a. C ao século IV a. C), com as contribuições de três grandes filósofos, ou seja, Sócrates, Platão e Aristóteles.

Desse modo, menciona-se que Sócrates foi o primeiro filósofo grego a trabalhar as diferenças entre “a virtude da mera aparência de virtude” (BOTELHO, 2010, p. 48). As contribuições de Sócrates são extraídas, principalmente, das obras do seu sucessor, Platão. A partir de Sócrates, a ética coletiva se sobrepôs a ética individual,

o que seria definido pela preocupação do bem viver refletir no que acontece após a morte (BOTELHO, 2010), no coletivo e no social, não apenas no aspecto individual.

Outro conceito adotado por Sócrates está relacionado com a corrupção, ou seja, é o fato do bem comum ser alcançado por meio do desenvolvimento da educação, assim, deixava-se a ignorância e as aparências para se buscar a verdade e o certo. Portanto, as leis da *polis*¹ deveriam ser seguidas e não desobedecidas, mesmo que isso resultasse na morte (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

Por sua vez, Platão, discípulo de Sócrates, sofreu profunda influência do seu mestre e isso pode ser identificado no conceito principal que determinava a vida em comunidade. A maior ambição do homem seria a felicidade, somente encontrada na *polis*, porquanto o homem só seria feliz se vivesse em comunidade (BOTELHO, 2010).

Nesse sentido, a comunidade passa a ser imprescindível para os homens, isso pela necessidade e pelo instinto de sobrevivência. Posteriormente, essa cooperação entre os homens resultou no desenvolvimento da política e na formação da *polis*. No entanto, a cidade era organizada e desenvolvida por um princípio do bem comum transcendente no qual influenciava as condutas e ações dos homens (CARDOSO, 2012).

A par disso, a capacidade humana está dotada da virtude denominada *arete*², mas apenas será uma virtude se aprimorada e desenvolvida através do conhecimento. Assim, o bem soberano, imutável e transcendente, encontrado nas condutas dos homens, está ligado a alma racional, ou seja, a harmonia da virtude, sendo a educação o método de se chegar ao bem absoluto (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

Nesse contexto, a educação se torna o ponto central da relação existente entre o indivíduo e o Estado. Platão explica que a educação encontra-se assentada em uma ideia de dualidade, ou seja, na concepção de uma prestação entre o cidadão e, conseqüentemente, na contraprestação por parte do Estado, assim de forma que ambos seriam beneficiados, em um sentido no qual “justiça, ética e política se movimentam, no sistema platônico, num só ritmo, sob a melodia de uma única e definitiva sonata, cujas notas são as ideias metafísicas que derivam da ideia primordial do Bem [...]” (BITTAR; ALMEIDA, 2015, p. 140). A troca entre ambos permite que a noção de confiança, estudada posteriormente, seja definida por

¹ *Polis* é a palavra grega “que significa cidade organizada por leis e instituições” (CHAUÍ, 2000, p. 31).

² *Arete* é a palavra de origem grega que significa virtude ou a “excelência na realização de uma tarefa específica” (PICH, 2004, p. 21)

prestações de ambos, resultando na felicidade encontrada apenas na *polis*, e, além disso, a ideia que ambos manteriam uma relação de mútua confiança.

Por sua vez, Aristóteles, pupilo de Platão, também estudou a ética, fundamentando-a nas atividades humanas as quais conduzem a um “fim” em que o ser humano considera bom. O fim mais elevado é o dá *eudaimonia*, considerada a felicidade ou o bem viver, encontrada apenas nos seres humanos, decorrente de uma atividade *praksis*³; sendo que somente através do bem/fim se chegaria ao objetivo perfeito em que nada falta, em síntese, o bem viver seria autossuficiente (PICH, 2004).

Com efeito, o bem-viver é alcançado através de uma das três formas a seguir: a) usufruir dos prazeres da vida; b) conseguir “uma boa reputação para si, a seu juízo e ao juízo dos outros”; ou c) conhecer e compreender a realidade (PICH, 2004, p. 16). Portanto, o bem-viver aristotélico somente poderia ser alcançado através da boa reputação na economia, através de um empreendimento; na política, um dos prazeres da vida, na vida em comunidade ou através da sabedoria, pelo estudo de si próprio e da realidade.

Dessa forma, seria através dessas habilidades que o ser humano encontra o bem-viver. O modo de encontrar o bem-viver é algo natural, ligado à forma racional, descrito como viver conforme a razão em que se inclui as virtudes (PICH, 2004). Por outro lado, tem-se que entender que a virtude aristotélica não é inerente ao ser humano, porquanto depende da virtude moral e da virtude intelectual, isto é, do desenvolvimento do homem através da educação, do amadurecimento e das práticas realizadas em sociedade (BOTELHO, 2010).

Aristóteles apresenta a virtude caracterizada pelo desempenho do caráter visando a escolha do meio-termo, ou seja, a escolha justa. Além disso, o autor diferencia as espécies de virtude entre a virtude moral e a virtude intelectual. Essa, desenvolve-se através do estudo e do transcurso do tempo, aquela desenvolve-se a partir do hábito (ARISTÓTELES, 1984).

Portanto, Aristóteles se preocupou em responder como se encontra o caminho da felicidade e sua resposta é a prática, tendo em vista que ética em grego significa hábito, a reiteração das condutas. Não adianta capacidade humana dotada de conhecimento, ou seja, a virtude, sem a sua prática (BITTAR; ALMEIDA, 2015). Atualmente, descreve-se a ideia de virtude aristotélica como:

³ *Praksis* é a palavra de origem grega que significa atividade ou prática (PICH, 2004, p. 17).

O cuidado que se tem de ter é no sentido de que tal definição não se funde sobre o que é bom pragmaticamente para mim, mas *bom em si*, ou seja, que diga respeito a determinados valores cujo cultivo se afigura necessário para que alguém, independente dos objetivos que tenha individualmente, possa estar bem consigo e com seu semelhante, partindo-se da premissa de que não é possível o estado de bem-estar totalmente isolado do universo em que ocorre (LEAL, 2013, p. 20).

Além disso, a virtude pode ser entendida como condutas morais constituídas pelos valores e obrigações encontrados na consciência humana. O homem virtuoso é aquele que controla suas paixões e escuta a razão, isto é, prudência, no qual busca o meio-termo ou o equilíbrio nas suas escolhas, sempre almejando “o que é bom para si e para os outros” (CHAUI, 2000, p. 439).

Dessa forma, conclui-se que tanto para Sócrates, Platão e Aristóteles, suas ideias eram voltadas para o alcance da felicidade, através da virtude desenvolvida pelo conhecimento e pela prática na *polis*. Por isso, pode-se afirmar que a felicidade, para os três filósofos, somente poderia ser encontrada através da vida em comunidade (NOVAES, 1992). Os três filósofos estudaram modos de vidas para se atingir a *eudaimonia* – felicidade – tais caminhos são imprescindíveis ao estudo do conceito da corrupção, tendo em vista que por meio da virtude, do bem-estar consigo e preocupando-se com o bem-estar dos seus semelhantes, o homem pode deixar de praticar atos corruptivos que trazem prejuízos e violações aos cidadãos.

Nesse sentido, adentrarmos na filosofia moderna (século XV a XVIII), na qual encontramos como um dos seus personagens principais, Maquiavel, que relatava a degradação e a destruição no corpo político (ADVERSE, 2012). Maquiavel descreveu as dificuldades do Estado como um todo, mas, principalmente, aquelas que atingiam as Repúblicas, por isso, passam-se a estudá-lo.

Com efeito, a corrupção enfrentada por Maquiavel deve ser divulgada ao povo, pois, é ele que protege as liberdades. E, muito mais do que isso, a corrupção que afeta o corpo político diz respeito às ações dos seus membros (ADVERSE, 2012). No entanto, antes de se encontrar a corrupção no corpo político ou nos representantes, existe a corrupção do povo. Nesse contexto, quanto maior for a corrupção encontrada no povo, menor será a possibilidade de sua libertação, mesmo que os governantes sejam destruídos.

Caberá ao povo a espera “até encontrar um soberano, mais virtuoso e esclarecido, que a liberte” (MAQUIAVEL, 1994, p. 73). Dessa forma, quando a corrupção atinge os agentes políticos, como o príncipe ou o rei, o povo- que já havia

adquirido a sua liberdade-, acaba, novamente, preso aos ditames de outro governante, da mesma forma daquele que haviam se libertado, pois o povo que não se autodefende e não protege a coisa pública acaba por ser comandado por tiranos. (BOTELHO, 2010).

Outro filósofo moderno que trouxe um novo viés para a ética interligada à corrupção foi Kant, pois as condutas humanas devem ser pautadas por uma espécie de ética universal. O novo pensamento para ética foi influenciado pela época em que se encontrava o Iluminismo. Assim, em suas ideias, a razão pode ser a fundamentação da ética, uma ética universal e válida para todos. Considerada como uma ética formal, o homem age pelo dever-ser, baseada no interno, sem interferências externas, como tradições ou fundamentações divinas. A razão produz uma boa vontade em si mesmo e é considerado um princípio moral. E, para que esse princípio seja universal e geral, somente pode ser encontrado através da razão (NODARI, 2010).

Além disso, Kant afasta a ética da felicidade, pois os homens deveriam agir de acordo com o imperativo categórico, mesmo que não traga a felicidade. O imperativo categórico deve ser seguido por ser “uma convicção moral própria que pressupõe verdadeiro respeito aos valores” (BOTELHO, 2010, p. 52). Dessa forma, o imperativo categórico seria como um guia e poderia auxiliar no objetivo prático da felicidade, no entanto, encontrar a felicidade não seria a função precípua do imperativo categórico (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

Antes de analisar a corrupção para ciência política, é necessário diferenciar a ética da moral, tendo em vista que Aristóteles denominou suas investigações como “teórico-morais”; e, posteriormente, alterou para investigações sobre a ética (*ethos*). Além disso, as traduções do latim também acabaram confundindo os conceitos (TUGENDHAT, 2010). Dessa forma, a importância da distinção entre moral e ética, faz-se necessária para o estudo da corrupção, tendo em vista que atualmente as práticas da corrupção são transgressões éticas, pois violam o bem comum e desrespeitam a sociedade.

O esclarecimento da diferença entre ética e moral ocorre pelas traduções do grego e do latim, tendo em vista que *ethos*, em grego, significa costume. No entanto, a mesma palavra com a mesma grafia, mas com diferente pronúncia, devido a pronúncia da vogal breve (epsilon), significa caráter. Assim, na língua grega, tem-se

a palavra ética com dois significados: costume e caráter. Já no latim, a palavra costume é grafada como *mores* resultando na tradução de moral (CHAUÍ, 2000).

Ainda, a moral está ligada ao respeito, aos costumes, inseridos em uma sociedade, já a ética, em contrário, trata do modo de ser relacionado a profissão, essa em âmbito privado (SILVA, 2014). Por conseguinte, tanto a ética quanto a moral são consideradas como “conjunto de costumes tradicionais de uma sociedade e que, como tais, são considerados valores e obrigações para a conduta de seus membros” (CHAUÍ, 2000, p. 437).

No entanto, Sócrates confronta os costumes e o caráter, afirmando que o caráter provém da consciência do agente moral. Dessa forma, os julgamentos morais sempre se relacionam aos sentimentos, e tais julgamentos morais são resultados da criação de juízos de valores, por isso são considerados verdadeiros apenas para a pessoa que está julgando, não sendo verdadeiro empiricamente (TUGENDHAT, 2010). Nesse sentido, Aristóteles afirmou na Retórica II:

[...] naquilo que chamamos de afetos sempre se trata de sentimento negativos ou positivos (prazer e desprazer), que em conformidade com seu próprio sentido constroem-se sobre um juízo, e em verdade um juízo de valor. Aqui os valores são valores para pessoas particulares (“bom para...”), referidos ao seu bem-estar. Ao contrário, os sentimentos morais são definidos como sentimentos de desprazer construídos sobre o juízo acerca do desvalor moral: sentimos indignação quando reagimos afetiva e negativamente diante da ação de outros, avaliada como má segundo nosso juízo; sentimos ressentimento quando uma ação avaliada como má prejudica a mim mesmo; e culpa, ou um determinado tipo de vergonha, diante de uma ação minha, e que segundo meu juízo é má” (TUGENDHAT, 2010, p. 34).

Atualmente, a moral se encontra em diversos grupos sociais ou setores profissionais; assim, esses grupos criam normas ou critérios que visam o respeito com as outras pessoas, resultando em juízos morais (GIANOTTI, 1992). Ainda, encontra-se na moral a divisão entre a moral individual e a moral coletiva, em que a moralidade coletiva é, na maioria das vezes, menor que a ética individual, tendo em vista que “as classes sociais ou as nações são, entre si, menos honestas que os indivíduos, o que deriva, em parte de que a imoralidade coletiva é acobertada pela moralidade individual” (DENNY, 2001, p. 136).

Mas o que é definido por imoralidade ou uma pessoa imoralista? Existem duas formas: a pessoa imoralista é o intolerante, “que imagina ser ele o proprietário de um único critério moral para todas as formas de moralidade, e por isso o aplica com ferro e fogo sem levar em consideração as condições em que o juízo moral deva ser

suspenso”. E, a imoralidade, é a rigorista, sendo aquela “que pratica sua moral automaticamente, sem se dar conta da unilateralidade de seu ponto de vista” (GIANOTTI, 1992, p. 244).

Assim, hoje, entende-se que a virtude aristotélica é o bom para os outros, tendo em vista o critério da universalidade, como já mencionado, mas também, adquire um viés denominado tolerância em relação aos inúmeros juízos morais que existem atualmente (GIANOTTI, 1992). Diante disso, surge o seguinte questionamento: se a moral está ligada ao juízo de valor da reação afetiva das ações dos outros, como afirmado por Tugendhat (2010), qual é o conceito que define a ética?

Atualmente, a ética é o estudo do “comportamento moral dos homens, quando inseridos em sociedade, relacionando-se, portanto, intimamente, com a filosofia, vez que procura encontrar a fundamentação das questões que lhe são colocadas” (BOTELHO, 2010, p. 41). Além disso, a ética também consiste, muitas vezes, em confrontar a moral, tendo em vista que essa é composta de sentimentos sobre os juízos de valores afetivos ou negativo e mais ainda, diferente de uma moral coletiva (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

A moral e a ética fazem parte dos juízos de valores que são avaliações realizadas pelas pessoas de acordo com os seus sentimentos. Todavia, o que diferencia um juízo moral de um juízo ético é que o segundo também possui a característica de normatividade, ou seja, exprimem o dever-ser dos sentimentos, por ser correto ou incorreto, pelas ações boas ou más. Dessa forma, os juízos éticos de valor “são juízos que enunciam obrigações e avaliam intenções e ações segundo o critério do correto e do incorreto. [...] Enunciam também que atos, sentimentos, intenções e comportamentos não condenáveis do ponto de vista moral” (CHAUÍ, 2000, p. 431).

E, aqui, encontram-se os comportamentos, condenações da moral individual e da moral coletiva. Em síntese, a ética dos principais filósofos gregos possui as seguintes características: 1) as ações são conduzidas conforme a razão, tendo em vista que é conduzida pelo bem e, além disso, o homem deseja seguir o bem; 2) a conduta virtuosa está de acordo com a Natureza; e 3) as ações dos homens estão em consonância com os valores da sociedade, sendo que somente com a vida compartilhada que ela encontra a felicidade (CHAUÍ, 2000).

Nesse sentido, a ética visa o bem comum, através de uma conduta virtuosa e respeitando a sociedade, assim surge o que se denomina de ética pública que “diz

respeito às decisões coletivas, às escolhas que pertencem a todos, ou cujos efeitos atingem a todos” (SILVA, 2006, p. 647; VECA, 1999). Por isso, a ética está ligada as decisões das instituições públicas, inclusive as decisões políticas, pois todas afetam ou modificam os cidadãos.

Nesse sentido, a ética pública é definida como o conjunto de ações não vinculadas “a um interesse pessoal ou particular, mas deve ser uma ação que vise atender a um interesse coletivo [...]” que se encontram no texto constitucional ou “ainda que não sejam expressos, certamente a Constituição dará pistas de quais os valores são estes, e, por meio de uma atividade interpretativa, os valores daquele Estado serão relevados” (FRIEDRICH, 2014, p. 52).

Observado que a corrupção na filosofia está intimamente ligada a ética e suas diferenciações com a moral, e que a virtude aristotélica pode ser conceituada e aplicada atualmente, passa-se a definir a corrupção a partir da ciência política. A ligação entre ética e ciência política se encontra nas decisões políticas, tendo em vista que elas afetam os interesses dos cidadãos. As decisões políticas são discricionárias e, portanto, pode haver a incidência de práticas corruptivas, entretanto, a ética pública, como acima mencionada, encontra-se suas diretrizes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRBF/88)⁴ e nas legislações infraconstitucionais⁵, assim através de condutas ética dos agentes públicos se visa também o combate à corrupção.

Assim, no contexto da ciência política se retoma o conceito da corrupção delineado por Maquiavel, sendo “a escolha do bem privado em detrimento do bem comum”. A corrupção está ligada ao povo e a liberdade, aliados a virtude cívica, constitui o elemento da história desenvolvida no livro Discurso de Lívio a Tito, publicado em 1531. No livro, Maquiavel aborda situações interligadas à corrupção. Em um primeiro momento, é abordado o corrompimento de apenas um dos agentes políticos, como, por exemplo, o monarca, e, em outro caso, o corpo político interno, a tirania.

⁴ Os princípios que devem ser seguidos estão no artigo 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988, <<https://www.planalto.gov.br>>).

⁵ O artigo 11 da Lei n.º 8.429/1992, dispõe sobre “ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições [...]” é o exemplo de legislação infraconstitucional que traz princípios acerca da conduta ética dos agentes públicos e caso violado é objeto de responsabilização (BRASIL, 1992, <<https://www.planalto.gov.br>>).

Posteriormente, trata de como o povo também corrupto encontra o homem com *virtú*⁶ suficiente para que seja o responsável pelas reformas no Estado (ADVERSE, 2012). Outrossim, em tempos mais modernos, após a Segunda Guerra Mundial, a corrupção é estudada a partir da teoria da modernização. Essa teoria foi adotada em meados de 1950 e 1970, ou seja, perdurou durante duas décadas, no qual defende que a corrupção ocorre a partir da conduta do agente em preferir satisfazer os seus interesses privados em detrimento dos interesses públicos (FILGUEIRAS, 2006).

Diante disso, a referida teoria assenta-se em uma abordagem funcionalista, teoria desenvolvida a partir da ligação entre a corrupção e as mudanças sociais enfrentadas pelos países, principalmente, no contexto das instituições políticas em que “as organizações da política criam contextos favoráveis a um comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas a fim de servir a interesses particulares” (FILGUEIRAS, 2012, p. 301).

Além disso, a teoria informa que a desregulação do sistema político afeta mais os países subdesenvolvidos, em comparação com os países desenvolvidos, o que geraria mais corrupção (FILGUEIRAS, 2012). Destaca-se que a corrupção ocorre tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, podendo ter a afirmação acima como uma regra⁷. Mas, é a partir de 1990, que se muda o viés do estudo da corrupção, partindo-se para a teoria da escolha racional, assim, o conceito não está mais ligado ao desenvolvimento e a mudança social dos países.

A partir da teoria da escolha racional, os atos corruptivos são estudados pelos prejuízos econômicos causados, por isso, a análise “parte dos custos da corrupção para a economia de mercado em ascensão” (FILGUERIAS, 2006, p. 08). Dessa forma, a corrupção ocorre pelo intercâmbio entre o privado e o público, pois os interesses públicos são usados na satisfação de interesses privados do próprio agente ou de um terceiro particular interessado (ROSE-ACKERMAN, 2001).

⁶ *Virtú* palavra de origem grega que significa virtude cívica, considerado, portanto, para Maquiavel um homem virtuoso com caráter (ADVERSE, 2012).

⁷ Por exemplo, a Transparência Internacional possui uma campanha denominada “Unmask the Corrupt” (em tradução livre: “Desmascare um corrupto”) que revela os grandes casos de corrupção global. Dentre eles encontra-se o caso do estado Delaware, situado nos Estados Unidos da América. Em Delaware, as leis são favoráveis para que as empresas não precisem informar dados sobre os beneficiários dos investimentos ou a origem do dinheiro, resultando na proliferação de corrupção em países desenvolvidos (UNMASK THE CORRUPT, <<https://unmaskthecorrupt.org>>). Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico emitiu uma lista com cidades que não colaboram com a transparências nas informações fiscais e nesta lista estava presente Delaware (BOTELHO, 2013).

No Brasil, o patrimonialismo na relação entre o Estado e a sociedade era cercado do conjunto de cargos apoderados pelos funcionários os quais prestavam serviços ao rei, desenvolvia uma sociedade marcada por favores e por privilégios (FAORO, 2001). Favores, privilégios e outros, que devem ser controlados, atualmente, por meio da legislação, de programas e, principalmente, pela inserção de uma nova cultura em âmbito público. Assim, o que restou do patrimonialismo “é que a corrupção faz parte de um cotidiano de nossa constituição histórica. O clientelismo, a patronagem, o patriarcalismo e o nepotismo constituem tipos de relação do Estado com a sociedade em que a corrupção é a marca fundamental” (FILGUEIRAS, 2009, p. 387).

Outra questão conexa é o poder que decorre da política, o poder político, utilizado de forma errônea demonstra o fracasso das instituições públicas, como, por exemplo, o uso indevido desse poder e a falta de mecanismos para que o cidadão possa controlá-los. O que se necessita é um meio-termo ou um equilíbrio. Assim, em um país democrático, os cidadãos escolhem os seus governantes e, além disso, escolhem também os valores que deverão ser cumpridos por eles o qual resulta no controle das ações e dos comportamentos dos governantes pelos governados. No entanto, uma linha tênue separa o que os governantes entendem por interesse público, e aquele interesse que beneficia sua vida privada (JAIN, 2001).

A corrupção está atrelada ao desenvolvimento das sociedades organizadas, pois através do sistema político se facilitou a arrecadação do patrimônio público para o patrimônio privado. Todavia, a corrupção não se desenvolveu apenas do abuso do poder público aliado ao sistema político, para seu fortalecimento houve toda a conformação da economia, da cultural e da falta de normas regulamentadoras. No entanto, o sistema econômico capitalista introduz o consumismo como modo de vida das sociedades atuais; no entanto, destaca-se que o sistema econômico não é a causa suficiente para se desenvolver o fenômeno corruptivo (LLACA, 2005).

Atualmente, o conceito jurídico-político da corrupção está ligado ao desenvolvimento econômico e ao desenvolvimento da democracia, ou seja, países com os maiores índices de desenvolvimento econômico e democrático possuem os menores índices da corrupção (LOPES, 2011). A ligação entre os maiores índices de democracia e os menores índices da corrupção serão verificados posteriormente na terceira seção. A corrupção pode ocorrer na transgressão dos juízos de valores ou dos juízos de necessidade.

Quando os juízos de valores são violados, a corrupção torna-se política, pois através da prevaricação foi violado o decoro, ou seja, os valores morais consagrados em sociedade. O resultado disso é a “deslegitimação da ordem política”, sendo necessária para sua contenção a “institucionalização de determinados princípios constitucionais que orientem e motivem os agentes políticos, para a manutenção da ordem” (FILGUEIRAS, 2006, p. 19). Além disso, identifica-se dentro do conceito político o fenômeno corruptivo nas decisões políticas. Os indicativos nesse sistema não devem ser ignorados:

O sistema político sofre irritações que não podem ser desprezadas, pelo contrário, devem ser transformadas em informações políticas antes mesmo de serem transformadas em decisões. Para alcançar esta meta, o sistema precisa definir fins que possam se tornar alternativas de futuras decisões. [...] Mais uma vez, afirma-se: toda a comunicação política gira em torno das decisões políticas. Na maioria das vezes, a comunicação dá mais atenção para o que está acontecendo antes da decisão (as intenções do agente) do que para as prováveis consequências da decisão. As consequências são colocadas em um segundo plano, para dar mais ênfase às intenções que motivam a escolha. Assim, a comunicação política parece mais ser uma comunicação sobre intenções do que sobre fins (FRIEDRICH, 2014, p. 33).

Dessa forma, são necessários controles que limitam os argumentos nas decisões políticas, já que dela deriva as políticas públicas as quais se destinam a todas as pessoas. Assim sendo, quando a decisão política contém fragmento da atividade corruptiva, toda a rede beneficiada pela decisão política é atingida (FRIEDRICH, 2014). Por isso, atualmente, não deve ocorrer à separação entre ética e as decisões políticas, visto que essas deliberações afetam os cidadãos, pois ao agir intencionalmente sem atender as virtudes, delineadas no texto constitucional, está causando prejuízos à sociedade e por consequência aos direitos fundamentais (LEAL, 2013).

Chauí (2001, p. 440) também afirma que a ética deveria ser observada na política e isso resultaria no controle dos desejos, com o objetivo de “orientar a vontade rumo ao bem e à felicidade, e para formá-los como membro da coletividade sociopolítica. Sua finalidade era harmonia entre o caráter do sujeito virtuoso e os valores coletivos, que também deveriam ser virtuosos”. Mesmo que a virtude não seja encontrada nos homens, ou seja, que os homens não sejam virtuosos, como visto no período socrático, é necessário que tais virtudes sejam desenvolvidas entre os cidadãos, principalmente entre aqueles que decidem pelos seus pares.

É a virtude cívica não é algo natural no homem. O republicanismo cívico não professa que a natureza humana seja boa; ao contrário, reconhece que a virtude é um bem escasso. Daí a preocupação por como formar cidadãos virtuosos, isto é, como fazer com que os cidadãos se comprometam com uma vida pública ativa e priorizem o bem comum sobre o particular. Em um Estado democrático, é necessário um marco legal e institucional mínimo que promova a virtude. A educação possui um papel vital para se alcançar este objetivo. Mas não basta unicamente um desenho institucional; o *demos*, o povo, a sociedade civil, deve comprometer-se com tal objetivo, aceitando tanto a autonomia como o autocontrole, o debate como a construção do consenso (GORCZEVSKI; MARTIN, 2011, p. 87).

Dessa forma, a corrupção atinge o sistema democrático, atinge os cidadãos, assim, para que exista também uma ética na política é necessário um equilíbrio entre o poder e os interesses públicos, a fim de que esses sejam alcançados e não preteridos pelos interesses privados. Por sua vez, apresenta-se a corrupção para o âmbito sociológico, tendo em vista que a filosofia, a ciência política e a sociologia desenvolvem instrumentos e estratégias que se coadunam com o direito para o combate à corrupção.

Assim, no que se refere ao campo da sociologia, estuda-se a corrupção como um fenômeno social. A sociologia geral tem por objetivo o estudo dos grupos sociais, da organização social, entre outras áreas. Para definir o conceito da corrupção, como fato sociológico, aborda-se o mesmo a partir da ciência sociológica (LAKATOS, 1990) e da Nova Sociologia Econômica.

Consoante a isso, convém conceituar a sociologia como “o estudo científico das relações sociais, das formas de associação, destacando-se os caracteres gerais comuns a todas as classes de fenômenos sociais, fenômenos os quais se produzem nas relações de grupos entre seres humanos” (LAKATOS, 1990, p. 22). Por sua vez, o objetivo da sociologia do direito, além de estudar os processos sociais e a inter-relação com o Direito, consiste em regular o controle formal da sociedade. Dessa forma, é necessário compreender o viés empregado para corrupção, a partir da sociologia, tendo em vista que auxilia o Direito a criar mecanismos de prevenção e reparação dos atos corruptivos.

Com efeito, é a partir da década de 1950 que a corrupção passa a ser analisada sistematicamente através do funcionalismo, tendo em vista que é correlacionada a corrupção com a modernidade. Posteriormente, em meados da década de 1970, os estudos da corrupção estão atrelados à cultura política, ou seja, a análise dos atos corruptivos em culturas políticas distintas. A partir da década de 1980, o viés estudado

passa a ser da economia, devido aos desfalques que ocorrem na área pública em benefício de particulares. (FILGUEIRAS, 2009).

Por isso, o enfoque aqui pretendido, no âmbito sociológico, é abordar a Nova Sociologia Econômica, pois os fatos sociológicos se desenvolvem junto ao capitalismo, destacando-se essa interação na Sociologia Econômica voltada ao combate à corrupção. O estudo desse ramo da sociologia foi iniciado por Karl Polanyi, durante a década de 1970, e, posteriormente, aprofundado por Mark Granovetter, em meados de 1985, que concedeu nova roupagem a Nova Sociologia Econômica. Assim, o conceito de “enraizamento” ou “imersão”, utilizado por Polanyi, é novamente empregado para o campo econômico-sociológico.

O resultado é o estudo da intervenção econômica impregnado nas relações sociais, isto é, as atuações econômicas não derivam apenas da racionalidade econômica, mas, também, de outros processos sociais que estão inseridos em uma sociedade. Nesse sentido, a abordagem da Nova Sociologia Econômica ultrapassa a divisão entre a economia e a sociologia, a fim de inserir dentro do estudo da área econômica as variáveis das relações sociais, de modo que os campos sejam integrados para suprir as falhas da teoria da racionalidade econômica (BOVO, 2014).

Com efeito, a Nova Sociologia Econômica possui três conceitos fundamentais: a) confiança; b) capital social; e c) redes sociais. São muitas variáveis para denominar a confiança para a Nova Sociologia Econômica, todavia, sua principal característica é ser um instrumento social com o objetivo de assegurar às relações sociais um padrão aceito institucionalmente ou socialmente. Seus pressupostos estão na ligação de dependência e de subordinação que resultam em uma forma de reciprocidade em face do outro. Reiteradamente, a confiança é atribuída como uma ferramenta ou mecanismo de facilitação das relações sociais, sem se utilizar de instrumentos de coerção (MARQUES; PEIXOTO, 2003).

Por sua vez, o capital social pode ser caracterizado, *prima facie*, como a virtude cívica, já estudada. No entanto, o capital social está conceituado como “um recurso e um poder usado por atores sociais, de forma a promover o seu percurso social e a sua mobilidade, e uma, norma informal que promove a cooperação entre dois ou mais indivíduos” (MARQUES; PEIXOTO, 2003, p. 26). Em síntese, o capital social torna-se a ligação entre os indivíduos através da confiança e reciprocidades nas redes sociais. Após a remodelagem da Nova Sociologia Econômica, realizada por Granovetter, o

capital social foi abordado como um recurso indispensável das redes sociais para a efetivação dos laços fortes e laços fracos, teoria que será abordada posteriormente.

Já, a rede social é um “conjunto de atores os quais desenvolvem algum tipo de vínculo (chamado de laço), ao estabelecerem relações entre si. Trata-se de contatos com algum grau de regularidade (frequência), similaridade e especificidade. Pode-se dizer que a rede mostra a estrutura dessas relações” (BOVO, 2014, p. 141). Assim, como a corrupção é um fenômeno multifacetário, ou seja, encontra-se disperso em grande parte dos estudos nos diversos campos da ciência, preocupa-se, aqui, em trabalhar uma área menos conhecida, mas fundamental: a Nova Sociologia Econômica, abordada por Mark Granovetter, que identifica “as práticas da corrupção como expressões de transações econômicas singulares” (LOPES, 2010, p. 128).

Na abordagem econômica, a corrupção é estudada, a partir da teoria da agência, a qual identifica os indivíduos praticantes dos atos corruptivos pela sua traição ou deslealdade a outro em suas obrigações. A corrupção é caracterizada, assim, pela inobservância dos deveres ou das responsabilidades que o agente possui de acordo com as construções sociais variantes no tempo e no espaço (GRANOVETTER, 2004). Distingue a corrupção entre pública e privada. Nesse contexto, o ponto fulcral da corrupção, é a legitimidade dos seus agentes e, por consequência, o *status* social no qual o indivíduo pertence; pois, dentro da rede social o *status* social abordado altera-se conforme as construções sociais desenvolvidas em cada sociedade.

Em regra, o âmbito público será menos remunerado que o âmbito privado, o que geraria uma diferença de *status* social, e, por consequência, desenvolveria a corrupção. Na relação de mercado, o privado também se sobrepõe ao público, nesse sentido, a troca de favores ocorre pela relação continuada ou por subordinação. A primeira se desenvolve sempre em *status* social igual, por diversos tipos de favores que se prolongam no tempo, principalmente, pela influência do poder. Já, a subordinação, ocorre quando um agente possui *status* menor que outro indivíduo, sem poder de influência ou retribuição da troca, como, por exemplo, os apadrinhamentos em partidos políticos.

Todavia, é encontrada na subordinação a lealdade da relação padrinho-cliente, o que não acontece na relação continuada. Além disso, dentro da subordinação há uma diferenciação entre os clientes que visam apenas às vantagens e os que realmente possuem uma lealdade ao seu padrinho (GRANOVETTER, 2004). Nos conflitos de interesses da corrupção ainda há distinção entre “corrupção de mercado”

e “corrupção de não mercado”. A corrupção de mercado define-se pelas vendas dos bens públicos (sentido *lato sensu*) a quaisquer compradores.

Por sua vez, a corrupção de não mercado, ou como denomina Granovetter, corrupção particularizada, decorre do cumprimento de obrigações com outras pessoas por formas ilegais ou corruptas. O ponto principal em discussão é em “quais circunstâncias as pessoas que detêm posições de confiança pública podem considerar que suas obrigações privadas suplantam as injunções legais ou políticas que, em princípio, deveriam guiar seu comportamento?”. (GRANOVETTER, 2004, p. 24).

A abordagem de Granovetter (2004, p. 12) sobre a corrupção é de que além de possuir um viés econômico (dos prejuízos causados pelos atos corruptivos), ocorre uma traição, uma falta de confiança com as obrigações ajustadas entre as pessoas de uma determinada rede social. Nesse sentido, as obrigações são sinônimos de deveres os quais “[...] implica que a corrupção acarreta um abuso da confiança e da responsabilidade formal que alguém assume em virtude da posição que mantém em alguma organização. As regras de tais organizações se tornam, então, relevantes”. Em termos gerais, a corrupção seria uma traição do agente público com o Estado e suas obrigações públicas (LOPES, 2010).

Assim, dentro da rede social, os diversos *status* sociais, entre as pessoas que oferecem e/ou recebem favores, são condições determinantes para desenvolver algumas formas de atos corruptivos; e, além disso, determinar se os favores, equiparados à corrupção, podem ou não serem oferecidos. Granovetter (2004, p. 18) esclarece que os indivíduos “numa sociedade são socialmente iguais, a troca de dinheiro por favores, que é tipicamente definida como corrupta, será muito reduzida, pois os objetivos de outra forma servidos pelo suborno podem ser alcançados através da troca de favores entre iguais”.

Portanto, as práticas corruptivas são satisfeitas de vários modos, não apenas pela troca de favores por dinheiro, entre pessoas do mesmo *status* social. Dentro da rede social, a desconfiança, o *status* social diversificado e o capital social – produto de troca – são mecanismos que podem levar a propagar as ações corruptivas, abordados na teoria dos laços fracos e fortes⁸ da Nova Sociologia Econômica.

⁸ Em linhas gerais, a teoria dos Laços Fortes e Laços Fracos define que: “nas redes de “Laços Fortes” há uma identidade comum, as dinâmicas geradas nessas interações não se estendem além dos *clusters*, por isso mesmo, nas referidas redes procuramos referências para a tomada de decisão; são

Importante destacar que não são todas as relações de trocas de favores consideradas corruptivas. Além disso, destaca-se que diferentes culturas entendem corrupção de forma distinta. Os elementos culturais são levados em consideração para o desenvolvimento da corrupção (GRANOVETTER, 2004).

No entanto, destaca-se que a corrupção não pode ser atrelada à índole do indivíduo, mas como uma prática criada pela sociedade que a toleram. E outros que a aceitam e a fortalecem alimentando o sistema corruptivo (FILGUEIRAS, 2009). Portanto, partindo dos fundamentos da filosofia antiga através da virtude e da diferenciação entre ética e moral, além da corrupção para a ciência política, até se chegar à Nova Sociologia Econômica, entende-se que a corrupção constitui as relações sociais ou corrompem as relações sociais por meio da desconfiança.

Assim, é através da ética, da virtude, que se pode resgatar a confiança entre Estado, cidadãos e organizações (LEAL, 2013). Abordados os principais tópicos da corrupção para a filosofia, a política e a sociologia, e observado como o estudo da corrupção se insere nesses campos, passa-se a analisar o desenvolvimento histórico da corrupção no Brasil.

2.2 Elementos históricos da corrupção no Brasil

Visto as diferentes abordagens da corrupção, estuda-se a evolução histórica desse conceito no Brasil. Como delineado acima, a corrupção não pode ser considerada uma característica apenas da sociedade brasileira ou de uma determinada sociedade, tendo em vista que o fenômeno corruptivo ocorre nos mais diversos países, inclusive em países considerados desenvolvidos⁹.

relações com alto nível de credibilidade e influência. Indivíduos que compartilham “Laços Fortes” comumente participam de um mesmo círculo social, ao passo que os indivíduos com os quais temos relações de “Laços Fracos” são importantes porque nos conectam com vários outros grupos, rompendo a configuração de “ilhas isoladas” dos *clusters* e assumindo a configuração de rede social” (KAUFMAN, 2012, 208). *Clusters* pode ser, aqui, definido como grupos.

⁹ Conforme o índice de percepção da corrupção de 2016 que traz a escala de 0 a 100, sendo que quanto maior a pontuação menor a corrupção, encontra-se também os seguintes países desenvolvidos: Dinamarca, com 90 pontos; Nova Zelândia com 90 pontos; Finlândia com 89 pontos; Suécia com 88 pontos e Suíça com 86 pontos. O Brasil está na 79ª posição com 40 pontos. Países da América do Sul como Uruguai e Chile estão respectivamente na 21ª e 24ª posição com 71 e 66 pontos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018, p. 03).

Com efeito, grande parte da mídia denomina a corrupção como “endêmica”, de modo que lançam sobre a própria cultura brasileira o problema da corrupção. A corrupção caracterizada como endêmica pressupõe a falta de consenso em relação aos valores políticos de uma sociedade. Reflete, ainda, em determinados momentos, na decadência do Estado e de suas instituições públicas (FILGUEIRAS, 2009).

No Brasil, os fenômenos corruptivos vão ao encontro da história do país, o que contribui para o reconhecimento, em certa medida, da identidade e da inserção do que vem a se caracterizar a “corrupção no Brasil” (BIGNOTTO, 2011).

Inicia-se o estudo proposto trazendo a Carta escrita por Pero Vaz de Caminha à Dom Manuel I, informando o descobrimento das terras portuguesas, a partir desse marco temporal, a corrupção começa a tomar forma no Brasil. Dentre os mais variados fatos informados pelo fidalgo português ao monarca, está um pedido do qual merece destaque, ou seja, o abrandamento da pena imposta ao seu genro, Jorge de Osório, preso em São Tomé, na África. Dessa forma, Pero Vaz de Caminha aproveitou por ser funcionário da Corte portuguesa para interceder pelo seu familiar. Assim, a intercessão feita é considerada o primeiro ato de corrupção ocorrido em território brasileiro, pois o pedido está assentado na relação de proximidade entre o funcionário e o rei (CAMINHA, 1963).

Por sua vez, o objetivo da monarquia portuguesa após o descobrimento do Brasil, baseava-se, exclusivamente, na exploração das riquezas coloniais brasileiras, assim não possuía a finalidade de inserir sua cultura, sua política e o seu modo de vida, como em uma colonização de povoamento. Os interesses dos portugueses restringiam-se a explorar, obter e, conseqüentemente, a levar as riquezas encontradas da forma mais rápida possível para Portugal. Nesse sentido, a colonização para exploração no território brasileiro resultou na ocupação das margens litorâneas e o cultivo da monocultura da cana-de-açúcar no campo, sempre próximo a costa (HOLANDA, 1995).

A partir de 1548, devido a produção da cana-de-açúcar, Dom João determinou uma nova espécie de controle nomeando um governador-geral e outros representantes da Coroa que viriam a residir na Colônia (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 67). Assim, a colonização brasileira das cidades existentes na faixa litorânea ocorreu pela criação de feitorias, isto é, postos comerciais ou polos administrativos criados pelos portugueses para negociar as riquezas e cana-de-açúcar (HOLANDA, 1995).

Com o passar do tempo, o comércio da cana de açúcar começa a ter fortes concorrentes, pois após a expulsão dos holandeses do Brasil Colônia, a plantação desse referido produto nas Antilhas prejudicava os lucros do Império. Por isso, os portugueses decidiram iniciar a extração de ouro no Estado de Minas Gerais (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Nesse caminho, é que se destaca que durante a colonização e o cultivo da monocultura da cana-de-açúcar, a administração do governo foi caracterizada pelo comércio de cargos públicos, tendo em vista que tais cargos pertenciam ao Rei, devido a sua soberania, dispondo dos cargos públicos conforme seus interesses. Além disso, os funcionários públicos eram mal remunerados, o que facilitava as contribuições ilícitas por parte dos particulares aos servidores. Todavia, tais contribuições eram consideradas comuns, mesmo que ilegais e ilícitas, inclusive colaborava para que esses servidores se tornassem sócios das próprias empresas que fiscalizavam. Nesse sentido, as contribuições recebidas ocorriam em diversos âmbitos públicos, até mesmo entre magistrados, religiosos, militares e os tabeliães (FIGUEIREDO, 2012).

Mesmo com indefinições legislativas, os referidos funcionários deveriam seguir as leis e os costumes do reino, assim, considerava-se ilegal a aceitação de propina, uso e produção de moeda falsa bem como o desvio de recursos destinados ao rei. No entanto, algumas transgressões eram conhecidas pelo monarca, como o pagamento de propinas dos particulares em relação aos funcionários os quais silenciava ou até mesmo acobertava os acontecimentos (FIGUEIREDO, 2012).

O monarca acobertava os atos ilícitos e, corriqueiramente, intervia em determinadas situações das quais chegavam ao seu conhecimento, através de pedidos, com exclusiva finalidade de satisfazer os seus interesses próprios em detrimento de terceiros, desde que recebesse alguma benesse. O primeiro caso de corrupção ocorrido no Brasil, como visto anteriormente, em que Pero Vaz de Caminha pleiteia o auxílio do monarca em benefício do seu genro em degredo na África é um exemplo de que o rei estava acima da lei ou de qualquer óbice que impedia seus interesses ou de seus aliados (BOMFIM, 2005).

Ressalta-se que durante a colonização brasileira, o objetivo principal dos Estados era retirar o máximo do proveito na exploração, como já mencionado acima. Assim, o regime, assemelha-se ao modo parasita, pois, em divisões societárias, ocorriam a exploração da terra (riquezas). Esse modo se desenvolvia em uma linha descendente, ou seja, o rei, primeiramente, cobrava de seus súditos, esses, por sua

vez, dos índios e, finalmente, dos escravos. Em sincronia com essa linha hierárquica, o Estado recebia a maior parte dos ganhos e o retorno à sociedade era nulo. As funções estatais, portanto, giravam em torno dos cumprimentos e pagamentos estipulados pela monarquia a qual tinha a incumbência de executar o não cumprimento/pagamento e, conseqüentemente, a justiça era exercida sob o manto do rei. (BOMFIM, 2005). Identifica-se, com isso, que o monarca exercia as três funções típicas dos poderes estatais, ou seja, legislativo, executivo e judiciário.

Nesse sentido, a vida parasitária encontrada no Brasil Colônia não se define por corrupção ou subtração do patrimônio público, mas uma “prática social, encoberta pelas formalidades oficiais, porém, radicalmente ativa e penetrante, irradiada por todo o corpo social, inclusive os escravos, formando e redefinindo, afirmando e negando” (CAVALCANTE, 2002, p. 42).

Prosseguindo, em 1580 a 1640, Portugal e Espanha foram governados conjuntamente, através da denominada União Ibérica¹⁰, tendo em vista que o rei espanhol Felipe II “assumiu também o trono português, vago com o desaparecimento do rei Dom Sebastião numa cruzada contra os mouros no Marrocos, dois anos antes” (GOMES, 2007, p. 46). Durante esse período, existia uma confusão patrimonial entre os bens de Espanha e Portugal e esses com os bens particulares do rei.

Além disso, a corrupção no poder público caracterizava-se pelo conflito entre as leis, pelos cargos públicos sendo acumulados pelos mesmos oficiais, como pelas remunerações desreguladas. Inexistia a distribuição entre os funcionários das atividades públicas, como também, não se fiscalizava os afazeres cumpridos. Os homens candidatos a trabalhar para o governo somente seriam funcionários se conseguissem receber lucro com aquela atividade. Não havia a distinção entre público e privado. A sociedade colonial, dessa maneira, forma-se por grupos distintos os quais se sobrepõem uns aos outros, a corrupção é vista como um desdobramento natural, resultado da ausência de moral com os indivíduos que dividem a sociedade (FIGUEIREDO, 2012).

Após Portugal assumir novamente, em 1641, o controle da Colônia Brasileira, as práticas corruptivas continuaram a ocorrer, através da confusão patrimonial entre público e privado, esse último, bens que pertenciam ao rei. A sociedade iniciou um

¹⁰ A “União Ibérica” é uma criação de historiadores modernos, mas descreve bem a conjuntura em que Portugal não só permaneceu sob o domínio espanhol como “adquiriu” os inimigos desse reino, entre eles os neerlandeses” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 58).

processo de caracterização específico, pois Estado e Igreja se amparam um no outro, o que impede quaisquer sistemas de reforma e desenvolvimento da Colônia. Os serviços públicos não existiam e a administração pública servia apenas para recolher os impostos. Dessa forma, o Estado era visto como malfeitor, isto é, todas suas ações tinham a finalidade de fazer o mal. Outrossim, crescia os atos de corrupção através do detrimento dos bens públicos em relação aos bens privados (BOMFIM, 2005).

Além disso, o poder das atividades exercidas pelos funcionários na Colônia Brasileira também servia para instigação de conflitos entre o rei e os seus súditos, pois os poucos direitos dos súditos poderiam ser violados e transgredidos, enquanto os costumes e as leis do reino deveriam ser observados e obedecidos. Assim, a colonização se caracteriza pelo descontrole e não regulação governamental, no qual define os casos de corrupção como uma prática corriqueira e generalizada (FIGUEIREDO, 2012).

Dessa forma, todo o modo de desenvolvimento da colonização brasileira foi marcado pela povoação litorânea e pela exploração rural nas fazendas de cana-de-açúcar das quais formavam os centros sociais. O predomínio do rural sobre a cidade, resultou na formação da cidade dependente do campo, assim toda a formação cultural e moral advém das fazendas de cana-de-açúcar. Essas eram estruturas a serem autossuficientes e absolutas, ou seja, possuíam, em seu interior, igreja, escola, produção de roupas, móveis e alimentos dos quais eram encontrados no próprio estabelecimento (HOLANDA, 1995).

Por sua vez, as famílias patriarcais, eram constituídas pelos senhores de engenho, suas famílias e escravos, os quais poderiam ser tanto os africanos quanto indígenas, além dos agregados. A relação familiar definiu uma espécie de cultura doméstica em que a confiança era encontrada apenas em âmbito familiar, criando-se afinidades exclusivistas, ou seja, lealdade aos parentescos (HOLANDA, 1995).

O poder dos senhores de engenho pode ser visto no caso ocorrido em 1666, quando o governador de Pernambuco, Jerônimo de Mendonça Furtado, foi preso devido ao sequestro de bens, proteção de devedores da Coroa, desobediência das ordens eclesiásticas, suborno e inúmeras propinas, pois quem concedeu a voz de prisão foram os donos das terras das capitanias, em acordo com a nobreza (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Até 1808, quando ocorre a mudança da corte portuguesa para o Brasil, a Colônia foi marcada por inúmeras guerrilhas e revoltas, devido as diferentes classes sociais

que se encontravam na mesma. Além disso, os atos corruptivos são demonstrados em vários momentos, principalmente entre a Coroa e os governadores, magistrados e demais funcionários que faziam acordos para que esses pudessem explorar outras pessoas (MELLO, 2012).

Resulta assim, que todas as ações que ludibriavam os terceiros interessados eram conhecidas pela nobreza da qual concordava implicitamente. Esse acordo tácito ocorria, pois impossível “recrutá-los ao menos nas camadas da nobreza e da burocracia metropolitanas, pois [...] o agraciado, só se prestaria a servir fora do Reino na expectativa de fazer o pé de meia que lhe garantiria uma existência tranquila após o regresso a Portugal” (MELLO, 2012, p. 183).

Em 1808, transfere-se para a Colônia Brasileira, junto com a corte portuguesa, a nobreza, o governo e os funcionários da monarquia. Nesse sentido, as pessoas que vieram de Portugal dependiam exclusivamente do erário público, seus interesses estavam voltados às benesses em razão da mudança da corte portuguesa para a Colônia. Ao longo do tempo, as despesas com a família real, o governo e seus funcionários, aliado a isso, a malversação das contas, acarretou a escassez do patrimônio público (GOMES, 2007).

Outrossim, era comum para o fornecimento de serviço público o pagamento de porcentagem ilícita, com a finalidade de acelerar os processos, assim, as ilegalidades que se amoldam aos atos corruptivos, hoje existentes no Brasil, também aconteciam anteriormente. Além disso, o enriquecimento ilícito por partes dos funcionários do governo que possuíam relação direta com a família real, resultaria em “poder e influência que iam muito além das suas atribuições normais. De seus departamentos saíam a comida, o transporte, o conforto e todos os benefícios que sustentavam os milhares de dependentes da corte” (GOMES, 2007, p. 192).

A partir de 1820, inicia-se a Revolução do Porto que deu origem à Independência do Brasil, no entanto, a Independência ocorreu por diferentes posicionamentos entre os portugueses mais do que pela vontade dos brasileiros (HOLANDA, 1995).

Em continuidade, em 1821, Dom João VI volta a Portugal devido à exigência da Revolução do Porto. Dom João VI levou consigo os valores que restavam dos cofres públicos, deixando a insegurança e o caos tomar conta da Colônia; porquanto, inúmeros benefícios que vieram com a Corte Portuguesa foram interrompidos, resultando na estagnação da economia brasileira (GOMES, 2007).

No mesmo ato, Dom Pedro I assume como príncipe regente, a gestão pública estava arruinada, com a afirmação que os banqueiros do Banco do Brasil eram os responsáveis pela malversação do dinheiro. A Independência do Brasil contou com a participação dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Pará e Maranhão continuaram obedecendo ordens diretas de Portugal. Pernambuco, também, não concordava com a pouca autonomia regional e se mantinha ligada à Portugal (GOMES, 2010).

Assim, os acontecimentos que marcaram o ano de 1822 foram a exploração das matérias-primas e escravidão, características essas, que existiam desde a colonização do Brasil. A Coroa evitou ao máximo as rebeliões que defendiam o republicanismo, assim, apesar de ocorrer a Independência do Brasil, continuou o regime monárquico e, por isso, as guerrilhas reapareceram ao longo do tempo.

Após a Independência, as famílias patriarcais inserem-se na política, através de sua influência, também, pelo autoritarismo dos senhores de engenho. Assim, o privatismo identifica-se pelo prejuízo exacerbado do âmbito particular, através da relevância das propriedades rurais e das vantagens em detrimento do desenvolvimento solidário e da justiça social (GOYATÁ, 2012).

Dessa forma, aliado a relação de confiança e de fidelidade intrínsecas nas famílias patriarcais da colonização brasileira, encontra-se denominado o patrimonialismo na relação entre o Estado e a sociedade, como um conjunto de cargos apoderados pelos funcionários da monarquia, em que se desenvolvia uma sociedade marcada pelos favores e pelos privilégios (FAORO, 2001).

Nesse sentido, o patrimonialismo se define pela exploração do país pelos governantes, ou ainda, quando a exploração ocorre pela sociedade na apropriação dos bens públicos (DOMINGUES, 2012). Assim, os favores e os privilégios devem ser controlados, atualmente, por meio da legislação, de programas estatais e não-estatais; e, principalmente, pela inserção de uma nova cultura em âmbito público.

O que restou do patrimonialismo “é que a corrupção faz parte de um cotidiano de nossa constituição histórica. O clientelismo, a patronagem, o patriarcalismo e o nepotismo constituem tipos de relação do Estado com a sociedade em que a corrupção é a marca fundamental” (FILGUEIRAS, 2009, p. 387).

Destaca-se que entre o privatismo e o estatismo, esses possuem semelhanças, pois remetem ao conceito de “uma ordem estatal obsoleta, emperrada e corrupta, que impede a manifestação e fruição, livres e necessárias, das liberdades e dos interesses

privados”. No entanto, ressalta-se que a sociedade brasileira foi desenvolvida sob a ótica patrimonialista, aliado ao estamento burocrático. Todavia, isso não se confunde com o poder político concentrado sob responsabilidade do Estado ou dos particulares (GOYATÁ, 2012, p. 155).

Em resumo, o traço característico da sociedade brasileira, de 1821 até 1930, como se verá a seguir, era seu sistema patriarcal e patrimonialista, em que o poder era proveniente das riquezas dos grandes proprietários de terra que se destinavam à agricultura de exploração (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Prosseguindo, durante o Brasil imperial, encontra-se a denominação “corrupção” apenas a partir de 1880, sendo que o verbo “corromper” aparece ligado ao termo suborno, resultando em vários escândalos do governo monárquico. Importante destacar que anteriormente a 1880 inexistiu registros do vocábulo corrupção, o que não significa que não tenha ocorrido atos corruptivos, como já verificado acima (SCHWARCZ, 2012).

Nesse período, tem-se a elaboração da Constituição do Império de 1824, a qual tem origem através da Assembleia Constituinte, composta por políticos; entretanto, com a supremacia do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo e a consequente perda do poder do imperador, Dom Pedro I extinguiu a assembleia e outorgou a Constituição, sendo que os seis políticos participantes da criação da Constituição foram deportados para França, por não permitirem a superioridade do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo. Além disso, o Poder Moderador integrava a Constituição, de forma que o imperador se sobrepunha ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 235).

Dom Pedro I governa o Brasil até 1831 quando abdica de suas atribuições para transmitir ao seu filho Dom Pedro II, menor de idade, e nomeia José Bonifácio como seu tutor. Dessa forma, até 1840, período que foi denominado de Regência Provisória, ocorreram diversos movimentos populares, como a Balaiada no Maranhão e a Guerra dos Farrapos no Rio Grande do Sul, entre outras. A única forma de manter o Império, nesse contexto, foi antecipar Dom Pedro II ao cargo, assim ele inicia seu governo com apenas 15 anos em virtude da criação do Clube da Maioridade, ou seja, “deputados liberais, contrários à Regência de Araújo Lima, vão ao Senado e exigem a posse antecipada de Pedro de Alcântara” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 267). Além disso, o modelo de parlamentarismo encontrado no Brasil vinculava-se aos interesses do imperador:

[...] pela Constituição, presumia-se que o ministério deveria merecer a confiança da Câmara dos Deputados para se manter no governo. Era assim que funcionavam os modelos clássicos de parlamentarismo europeu, especialmente o britânico. Na realidade, a formação do governo dependia mais da vontade do imperador do que do resultado das urnas. Em geral usando os privilégios do Poder Moderador, dom Pedro II primeiro dissolvia a Câmara e depois nomeava o chefe de gabinete, cujo ministério se encarregava de assegurar a vitória nas urnas mediante a corrupção e o ataque aos adversários. Era, portanto, um parlamentarismo às avessas. O governo manipulava as eleições e, por meio delas, compunha uma Câmara de Deputados subordinada aos seus desejos, e não o contrário. Nas eleições de 1848, o novo gabinete chefiado por Pedro de Araújo Lima, o marquês de Olinda, conseguiu a proeza de reduzir a bancada de oposição, liberal, a apenas um deputado (GOMES, 2013, p. 83).

A instabilidade econômico-financeira marcou a década de 1850, ao mesmo tempo, a contradição entre a quantidade da população urbana e rural, ao longo do período imperial. Nesse sentido, o que caracterizava era a baixa concentração da população urbana em comparação com a população rural, o que impedia o desenvolvimento da civilização (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Em 1870, os escândalos dos excessivos gastos da monarquia tornam-se públicos, através da divulgação na imprensa (SCHWARCZ; STARLING, 2015). O episódio que descreve a proteção da coroa aos funcionários que realizaram o furto das joias pertencentes à coroa. No entanto, após a notícia ganhar repercussão, os policiais que solucionaram o caso foram promovidos. Destaca-se que o furto das joias, além dos ataques a figura do imperador, vai ao encontro do representante do Estado, pois o imperador é o próprio Estado, não havendo distinção entre ambos. Dessa forma, a vida privada do monarca vincula-se ao enfraquecimento da sua vida política. Além disso, verifica-se a impunidade ao proteger, em um primeiro momento, os funcionários que realizaram o crime (SCHWARCZ, 2012).

Dias antes da queda da monarquia, o Partido Republicano Paulista encontrava-se com os generais do Exército e da Marinha, a favor da proclamação da República. Assim com a Proclamação da República dos Estados Unidos do Brasil ocorreu o fim da monarquia e passa a vigorar o sistema republicano de governo.

[...] o anúncio oficial da República, foi feito, finalmente, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro e por José do Patrocínio, na época o vereador mais jovem da Câmara. No dia seguinte, a primeira edição do Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil estampou a proclamação do Governo Provisório, anunciando a extinção da monarquia. Faltava, porém, avisar o imperador. O constrangimento era tal que, em lugar de mandarem uma delegação de altas patentes ou de políticos tradicionais e diplomatas estrangeiros, enviaram oficiais subalternos para comunicar, às três horas da

manhã do dia 16 de novembro, o banimento da família imperial (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 315).

Em 1889, a proclamação da República foi realizada retirando do trono o Imperador Dom Pedro II, expulsando a família imperial para a Europa, enquanto no Brasil, o comando ficava a cargo do Marechal Manoel Deodoro da Fonseca (GOMES, 2013).

Durante a República Velha (1889 – 1930), encontra-se o conceito de privatismo civil, em que o povo não possuía capacidade na condução do patrimônio público e, por isso, não se desenvolvia a matriz teórica de um Estado Moderno, que apenas seria a reprodução de outros países. Assim, apenas com o amadurecimento cívico da sociedade brasileira poderia ser superado o privatismo, de forma que as esferas coletiva e pública fossem priorizadas (GOYATÁ, 2012).

Em 1891, a nova Constituição previa o sistema presidencialismo, no sistema bicameral e de federação. O Poder Moderador, previsto na Constituição 1824, foi extinto, consolidando equilíbrio entre os três poderes. O Estado, por sua divisão federalista, descentralizava suas decisões, ao contrário do absolutismo monárquico, acima mencionado. Com tais descentralizações, o Estado e a Igreja foram separados e inserido o registro civil (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Devido a 1ª Guerra Mundial (1914 – 1918), a produção agroindustrial entra em crise, mas, por outro lado, auxilia o desenvolvimento da pequena produção e os profissionais liberais. Outrossim, até 1930, a sociedade tornou-se multicultural, devido a crescente imigração.

A época é caracterizada pelo coronelismo¹¹ e pelo “voto do cabresto”¹², isto é, as votações e os jogos políticos deslocam-se conforme os interesses dos detentores do poder. Encontra-se o clientelismo e as relações sociais criadas pelas satisfações pessoais. A máquina administrativa estatal tem o aumento dos funcionários públicos.

¹¹ O coronelismo é derivado do voto, “pois era entendido como moeda de troca, as relações de poder se desenvolviam a partir do município”. “Coronel era o posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional, a instituição do Império que ligou proprietários rurais ao governo. Com a República, a Guarda perdeu sua natureza militar, mas os coronéis conservavam o poder político nos municípios onde vivam. Daí em diante, o coronelismo passou a significar um complexo sistema de negociação entre esses chefes locais e os governadores dos estados, e destes com o presidente da República. O coronel seria um dos elementos formadores da estrutura oligárquica tradicional baseada em poderes personalizados e nucleados, geralmente, nas grandes fazendas e latifúndios brasileiros (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 322).

¹² O termo voto do cabresto “era uma prática político-cultural – um ato de lealdade do votante ao chefe local” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 322).

Destaca-se que mesmo sendo uma república não havia o equilíbrio entre os cidadãos e o Estado (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Outrossim, manifestações sociais eram realizadas pela classe média, principalmente pelos componentes do Exército, que entendiam ser necessário um governo central forte o suficiente para realizar intervenções econômicas e, dessa forma, desfazer as consequências de uma corrupção institucionalizada. Assim, defendiam um Estado Social voltado para a redução das diferenças sociais e do incentivo à educação (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Depois da derrubada do Presidente Washington Luís, em 1930, Getúlio Vargas assume a Presidência da República, através do voto indireto (SCHWARCZ; STARLING, 2015). É a partir de 1930, que a corrupção política ganha maiores contornos, sendo desenvolvida por todo o Brasil, devido à Revolução Industrial brasileira (BRESSER-PEREIRA, 2007). A partir disso, o Estado desencadeou:

[...] um crescimento acelerado da máquina estatal que ampliou as oportunidades para as práticas clientelísticas e patrimoniais e aumentou o predomínio do Executivo sobre o Legislativo. A ditadura militar agravou a situação, pois à proteção do arbítrio dos governantes acrescentou um grande crescimento da máquina estatal. Outro fator agravante foi a construção de Brasília. A nova capital libertou congressistas e executivos do controle das ruas, ampliando a sensação e a realidade da impunidade. Brasília tornou-se uma corte corrupta e corruptora (CARVALHO, 2012, p. 202).

O Estado pode ser caracterizado, entre os anos de 1930 a 1980, como “nacional-desenvolvimentista”, porquanto baseado no aumento das indústrias e pelo aumento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 11). O crescimento das instituições públicas e de suas estruturas fomentaram a proliferação dos atos corruptivos, pois, quando há mais recursos públicos sendo fornecidos, maior a possibilidade de se encontrar a corrupção (CARVALHO, 2012).

As denúncias de corrupção tanto no Brasil colonial, quanto no Brasil imperial e até a Primeira República, são dirigidas ao sistema. Somente a partir de 1945 que as acusações se voltam para os indivíduos, devido a “alteração semântica no conceito”. É a partir desse período que a sociedade considera o agente corrupto pela falta de moralidade, pela apropriação do dinheiro público. (CARVALHO, 2012, p. 201).

Durante esse período foi descoberto o acordo entre Getúlio Vargas e Samuel Wainer, o qual era proprietário do jornal Última Hora. O acordo consistia em “empréstimos concedidos ao jornal eram resultado do tráfico de influência”, entretanto,

nada que ligasse diretamente a Getúlio Vargas foi encontrado (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Ainda, destaca-se o atentado ao jornalista Lacerda que acusou Getúlio Vargas de realizar, durante seu mandato, inúmeros empréstimos irregulares, atos corruptivos e tráfico de influência. Entretanto, após a divulgação das notícias através da imprensa, reconheceu-se que algumas dessas foram forjadas. Posteriormente, descobriu-se, porém, que o jornalista Lacerda estava certo, pois Getúlio praticava vários atos corruptivos, com o auxílio de seus assessores e de seu filho (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 408).

Por isso, a desigualdade e a corrupção estão vinculadas pela ineficiência na gestão estatal em relação aos recursos públicos, o que é resultado da corrupção, pois essa se associa as atividades estatais, prejudicando a concretização de direitos sociais, como saúde e educação aos mais necessitados (BOTELHO, 2010).

Em 1955, Juscelino Kubitschek assumiu a Presidência da República. A malversação do dinheiro público durante o mandato de Juscelino, decorreu dos gastos vultuosos e da crise econômico-financeira instalada. Em 1960, Jânio Quadros venceu as eleições e assumiu a Presidência em janeiro de 1961, entretanto em agosto de 1961 renunciou ao mandato (MOTTA, 2012).

Posteriormente, foi a vez do então vice-presidente João Goulart comandar o país até 1964. Durante o ano 1963, a Comissão Parlamentar de Inquérito confirmou as irregularidades nas campanhas eleitorais de 1962, através do financiamento de Deputados Federais e Estaduais, através do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), além do apoio de multinacionais e de dinheiro estrangeiro, sendo uma das formas de corrupção. O patrocínio dessas campanhas apresentava como finalidade “construir uma frente parlamentar oposicionista no Congresso, emperrar o governo e abrir caminho para o golpe”. Dessa forma, restou a João Goulart fechar o IBAD (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 440).

A ideia do golpe militar, para alguns historiadores, era terminar com a corrupção, no entanto, isso não foi suficiente para que ocorresse uma revolução, tendo em vista que durante o mandato de João Goulart não existiu nenhum caso de corrupção que ligasse diretamente o presidente. Outrossim, a decepção do não cumprimento dos ideais anticorrupção com a renúncia de Jânio Quadros deixaram a sociedade apática em relação ao tema. Assim, com os movimentos militares divulgando as “ameaças comunistas” se conseguiu atingir seu objetivo, a “consolidação do discurso de que o

golpe visava a um inimigo duplo, subversão-corrupção, e as ações repressivas são apontadas nessa direção”. Alguns civis e militares compreendiam que o comunismo e a corrupção configuravam o mesmo problema, “imbricados um no outro” (MOTTA, 2012, p. 210).

Assim, em 1964, derrubado o governo de João Goulart, assumiu o governo o Marechal Castello Branco, sendo que seu governo combatia o comunismo e a corrupção, e propôs, inclusive, a divulgação à sociedade, através do livro branco, de provas dos casos de corrupção encontrados, divulgações que nunca foram realizadas. O fracasso do combate à corrupção ocorreu, pois, os militares compreendiam a corrupção apenas pelo viés moralista e que a política não teria uma ética pública¹³ (STARLING, 2012).

Outrossim, a corrupção constituía a ditadura, através das habilidades dissimuladas daqueles que comandavam o país, tendo em vista que o Estado possuía a aparência de forte, de controlador, na verdade, utilizava-se de regalias, apropriações, desvios, excessos e muita impunidade (STARLING, 2012).

Dessa forma, a corrupção descaracterizou os valores éticos da vida pública, resultando da aproximação entre a corrupção e as práticas de torturas. Sendo que quanto mais se torturava, mais aproximava-se da corrupção e intensificava-se os acordos implícitos, em troca de “promoções convencionais e gratificações salariais foram garantidas aos membros do aparelho de repressão política montado pela ditadura; também foi concedido ao torturador recompensa pública por conta de suas ações” (STARLING, 2012, p. 219).

A morte do jornalista Herzog, em 1975, é considerada o marco inicial de uma série de mudanças que vão ocorrer até 1985, com o fim da ditadura militar. Uma das mudanças ocorridas foi a extinção do Ato Institucional n.º 5 em 1978. Em 1985, Tancredo Neves foi eleito indiretamente, mas veio a falecer antes de tomar posse, cabendo ao vice-presidente José Sarney assumir a presidência da República e realizar outras mudanças necessárias, como a realização de uma nova constituinte. (STARLING, 2012).

Assim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o presidente eleito diretamente foi Fernando Collor de Mello, em 1989 (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

¹³ A ética pública diz respeito “às decisões coletivas, às escolhas que pertencem a todos ou cujos efeitos atingem a todos” (SILVA, 2006, p. 647; VECA, 1999).

Entretanto, em 1992, os escândalos dos esquemas de corrupção são divulgados pela imprensa:

[...] o cerco só começou a apertar quando a imprensa passou a investigar o comportamento do ex-tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, e descobriu que ele operava um grande esquema de corrupção dentro do governo e que seu sócio nesse esquema seria o próprio Collor. [...] Em maio de 1992, a revista *Veja* detonou uma bomba de dezessete páginas: publicou uma entrevista com Pedro Collor, o irmão caçula de Fernando Collor, que acusava Paulo César Farias de atuar como testa de ferro do presidente, tanto na administração de recursos ilegais arrecadados durante a campanha – cerca de 60 milhões – quanto na intermediação de negócios, favores e nomeações mediante cobrança de propinas (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 494).

Isso resultou na Comissão Parlamentar de Inquérito, em 1992, quando o Congresso Nacional aprovou o *impeachment* do presidente e, dessa forma, seus direitos foram cassados por oito anos (SCHWARCZ; STARLING, 2015). Porém, tal fato na história não foi suficiente para deixar Fernando Collor fora do palco político, sendo que em 2002, concorreu, mas perdeu no primeiro turno a disputa para o cargo de Governador do Estado de Alagoas. No entanto, em 2006 foi eleito para Senador da República sendo reeleito em 2014 (BRASIL, Senado Federal, 2007).

Nesse contexto, o vice-presidente, Itamar Franco assumiu a presidência da república e permaneceu até 1995, sem relatos de práticas corruptivas durante o seu mandato. Em 1995, foi eleito vice-presidente junto com Fernando Henrique Cardoso. Durante seu governo, as práticas de corrupção estão relacionadas à venda das empresas estatais como: a) BNDES, b) Telebras, c) Companhia Vale do Rio Doce. Além disso, durante o primeiro mandato o presidente Fernando Henrique Cardoso se beneficiou da Emenda à Constituição n.º 16 de 1997 em que permitiu a reeleição para os cargos do Poder Executivo, nesse caso, o presidente teria, em tese, realizado a compra dos votos dos Senadores Federais, no entanto, inexistem investigações acerca do fato (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

A Constituição Federal de 1988 trouxe o controle da corrupção a partir do exercício do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União e dos Estados. Além disso, a nova redação concedida à ação popular¹⁴ ampliou o leque

¹⁴Art. 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: [...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e

do controle exercido pelos cidadãos para casos de dilapidação do patrimônio público. E, posteriormente, do Poder Executivo, através dos órgãos federais como a Controladoria-Geral da União que investe no combate à corrupção (FURTADO, 2015). Assim, o desenvolvimento histórico do Brasil caracterizado por ações não transparentes, vai sendo, em certa medida, modificado, trazendo como princípio regente o acesso público das informações e a transparência.

Assim, do desenvolvimento histórico brasileiro, destaca-se que a ideia de conservação dos costumes, mormente, quando se trata dos agentes políticos dependentes do poder. Isso é notado nas reformas inacabadas ou na manutenção de programas na gestão pública estatal, como, por exemplo, a contenção de gastos. Do conservadorismo provém a característica da incoerência entre os discursos e as ações dos agentes políticos (BOMFIM, 2005).

Ao longo da história brasileira, o ponto fulcral encontra-se na falta de controle permanente dos atos de corrupção, ou seja, não se combate à corrupção de forma preventiva. Dessa forma, as ocorrências exageradas dos casos de corrupção são determinadas pela “fragilidade do sistema geral de controles”, pela falta de controle em todo o âmbito brasileiro (FONSECA; SANCHEZ, 2001, p. 93).

A sociedade brasileira assistiu inúmeras notícias divulgadas pela imprensa quanto ao fenômeno da corrupção, ou seja, um controle curativo ou preventivo dos danos causados pela corrupção. Assim, os casos que se passa a abordar a partir de agora são aqueles de grande repercussão, inclusive internacionalmente.

Com efeito, o primeiro caso é do “Mensalão”, divulgado em 2005 através de uma entrevista concedida pelo deputado Roberto Jefferson que afirmara o esquema de pagamentos realizados pelo governo para parlamentares em troca de apoio político. Após a instauração do inquérito, recebimento da denúncia e produção de provas, o julgamento da ação penal n.º 470 iniciou em 02 de agosto de 2012 e foi concluído em 22 de abril de 2013. O julgamento dessa ação penal foi a mais longa da história do Supremo Tribunal Federal, sendo necessárias 53 sessões plenárias. Dessa forma, dos 38 réus denunciados, 25 foram condenados e 12 foram absolvidos (BRASIL, <<http://www.stf.jus.br>>).

Outro caso de grande repercussão é a investigação criminal denominada “Operação Lava-jato”, iniciada em março de 2014. Essa operação denunciou o

cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988, <<https://www.planalto.gov.br>>).

esquema de desvios de recursos da Petrobrás em que participavam as diretorias de abastecimento e de serviços e a internacional da sociedade anônima, indicadas por partidos políticos junto com as empreiteiras contratadas. Assim, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. Além disso, a “Operação Lava-Jato” já instaurou 1.765 investigações, 395 pedidos de cooperação internacional¹⁵ e 8 acusações de improbidade administrativa contra 50 pessoas físicas, 16 empresas e 1 partido político. Já se encontra 305 pessoas denunciadas e, dessas, 123 foram condenadas (BRASIL, <<http://www.mpf.mp.br>>).

Nessa mesma operação, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva foi condenado a 12 anos e 1 mês, pelos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção passiva devido a reforma em um apartamento triplex, situado no Guarujá/SP, em troca de contrato com Construtora OAS e a Petrobras (BRASIL, Tribunal Regional Federal, 2018).

Nesse contexto, o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff iniciou em 02 de dezembro de 2015 e perdurou até 31 de agosto de 2016, quando houve a cassação do seu mandato, entretanto, sem a perda dos seus direitos políticos. As denominadas “pedaladas fiscais” que mascararam a real situação financeira do país, bem como a edição de decretos sem autorização do Congresso Nacional, acerca da abertura de créditos suplementar foram consideradas crimes de responsabilidade o que ensejou a abertura do processo de impeachment (BRASIL, Senado Federal, 2016).

Uma pesquisa realizada pelo programa “A Cara da Democracia no Brasil” coordenado pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação aponta que 47,9% da população brasileira eleitora de 16 anos ou mais de idade, entrevistadas em todos os estados do Brasil, entre 15 e 23 de março de 2018, considerou o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff como golpe (INSTITUTO DA DEMOCRACIA E DA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO, 2018).

Devido ao impeachment, o vice-presidente, Michel Temer, assumiu a presidência da república de 2016 até o final do mandato (2018). Em junho de 2017, foi denunciado pelo crime de corrupção passiva, pois recebeu vantagem indevida de Joesley Batista, dono da empresa J&F. O caso ocorreu em março de 2017, quando o

¹⁵Dado disponível no site do Ministério Público Federal e atualizado em 04 de abril de 2018 (BRASIL, <<http://www.mpf.mp.br>>).

presidente e Joesley Batista se encontraram no Palácio do Jaburu, a fim de combinarem o valor das vantagens. Em 28 de abril, Ricardo Saud entregou à Rodrigo Loures, a quantia combinada entre o presidente e Joesley (BRASIL, <<http://www.mpf.mp.br>>).

Dessa forma, ao decorrer do desenvolvimento histórico brasileiro, constata-se a falta de planejamento e políticas públicas continuadas que visem a transformação da cultura brasileira, marcada pelo patrimonialismo e pessoalismo. Outras investigações surgirão, ao longo do tempo, entretanto, sempre um controle curativo dos efeitos da corrupção, e não preventivo como se faz necessário. Nesse contexto, estudar-se-á na próxima seção as consequências da corrupção no contexto democrático.

2.3 Os impactos da corrupção para a democracia

Estudado o desenvolvimento da corrupção na história do Brasil, analisa-se os efeitos maléficos que a corrupção, como fenômeno multifacetário, traz para o Estado Democrático de Direito. A análise tem como objetivo verificar as consequências e efeitos da corrupção na democracia e, também, verificar o cruzamento de dados entre os países com democracia plena e os menores índices de práticas corruptivas.

Antes de tratar das consequências da corrupção na democracia, é necessário definir o que é democracia, e para isso, utiliza-se as palavras de Bobbio (1986, p. 18), que entende como democracia “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. Assim, para que a decisão seja aceita como coletiva, isto é, para que vincule todo o grupo, é necessário que essa seja fundamentada em regras escritas ou costumeiras que definem quem são os representantes e através de qual procedimento se toma a decisão (BOBBIO, 1986).

Por isso, a democracia organiza as instituições políticas, através das regras eleitorais que preveem as disputas em determinada sociedade. Para tanto, regula o sistema de divisão de poderes, entre o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, através dos freios e contrapesos e as relações institucionais. Assim, em uma democracia estável ocorre a revisão das decisões do Poder Executivo e do Legislativo pelo Judiciário, e principalmente, que a repartição de competências de forma harmônica (AVRITZER, 2016).

Portanto, a qualidade de vida democrática se verifica através da operacionalização das instituições políticas, nesse sentido, se a divisão entre os poderes é obedecida e se os freios e contrapesos são observados, resulta em instituições públicas que funcionam como estrutura de ação coletiva voltada à sociedade. Entre os poderes, o Poder Executivo torna-se o mais ativo – ou deveria tornar-se – tendo em vista que determina as políticas públicas que serão desenvolvidas durante o governo. Nesse contexto, encontra-se a crise da democracia atual: como conciliar as instituições políticas com as distintas formas de vida da sociedade, já que os movimentos e conflitos sociais influenciam o sistema político (AVRITZER, 2016).

A incidência da corrupção afeta os principais fundamentos da democracia, ou seja, infiltra-se no sujeito que toma as decisões ou no procedimento escolhido para se decidir. Após a redemocratização do Brasil e de outros países, a democracia foi enfatizada pela consagração dos direitos e garantias fundamentais individuais e sociais¹⁶, entretanto, os mecanismos de combate à corrupção ainda estão em consolidação, notadamente, por não existirem instrumentos suficientes para o combate à corrupção. Atualmente, os princípios que mais sofrem com a corrupção são: a transparência pública, o controle social, a descentralização do poder e a participação social (LEAL, 2017).

Com efeito, nos regimes democráticos, a Constituição é a identificação da nação, e qualquer prática corruptiva resulta na desestabilização do equilíbrio constitucional, gerando a violação dos princípios fundamentais (BIGNOTTO, 2006).

Atacar o problema de frente implica retomar o debate sobre as definições entre o público e o privado e pensar numa reforma da legislação que contemple o conjunto das forças políticas, e não apenas os agentes do Estado. Essa ampliação dos horizontes da análise ajuda a ver que a corrupção é um risco para os fundamentos da democracia. Ao preferir os interesses privados aos interesses públicos, mais do que transgredir a lei, atinge-se o núcleo mesmo do Estado: sua Constituição (BIGNOTTO, 2006, p. 85).

¹⁶ Nesse sentido, os outros casos de corrupção afetam os direitos fundamentais como os programas desenvolvidos na área da saúde, educação e moradia. As práticas corruptivas iniciam-se pela insuficiência dos programas para garantia do direito fundamental. Nesse sentido, na área da educação são encontrados casos em que ocorrem pagamentos feitos pelos pais das crianças com o objetivo de assegurar “vagas em escolas públicas”. Tais atos trazem prejuízos ao ensino, pois violam a igualdade definida pela justiça social na gratuidade do ensino fundamental e do ensino médio, resultando não apenas em “ilícitudes no âmbito da prestação do serviço público envolvido, mas também fortes impactos nas políticas públicas de inclusão social dos estudantes e suas desenvolvimentos nos processos de formação e de inserção no mercado de trabalho” (LEAL; SCHNEIDER, 2014, p. 428).

A formação das relações entre Estado e Sociedade também são organizadas pela democracia, assim a maneira como determinada sociedade se organiza está relacionada ao conceito de democracia (AVRITZER, 2016). Portanto, não é apenas sobre o funcionamento das instituições políticas que a democracia se ocupa, mas sim, a relação entre o funcionamento das instituições políticas e a vida coletiva dos cidadãos. E além disso, a atuação dos cidadãos para atingir um determinado fim, almejado pela sociedade.

Nesse sentido, a democracia está fundamentada na confiança, assim, a partir da escolha dos candidatos pelos cidadãos, os quais possuem seus interesses e ideais refletindo na escolha política, a fim de que o agente político escolhido seja o representante dos interesses dos cidadãos, na busca da concretização dos objetivos (NIETO, 2003).

Além disso, a fidelidade encontra-se equivocada, pois os eleitores estão fiéis aos políticos, o inverso seria o correto, os políticos serem fiéis as suas propostas e interesses e, principalmente, serem fiéis aos cidadãos (NIETO, 2003). Isso é demonstrado no Brasil, pois a cultura política desenvolveu-se a partir do patrimonialismo e patriarcalismo, como já antes mencionado,

a perspectiva viciada da cultura política tradicional que concebe a vida política e os cargos públicos como oportunidade de enriquecer e recompensar aos amigos e cúmplices, aproveitando-se da confiança que lhes foi depositada pelo sufrágio para, ou praticar descaradamente a corrupção, ou utilizar, de forma ilícita e sofisticada, instrumentos legais (como o orçamento público, os contratos públicos, as licitações públicas, as políticas públicas) ao cometimento das mais variadas modalidades de corrupção de até difícil aferição (LEAL, 2018, p. 483)

Isso pode ser visto nas reformas ocorridas após a restauração do regime democrático no Brasil. Por exemplo, o aumento das representações estaduais, a ampliação dos deputados federais e senadores e os parâmetros para distribuição dos recursos orçamentários federais apenas avultaram e sedimentaram os financiamentos do sistema político com recursos públicos informais, resultando, em certa medida, em uma forma de corrupção (AVRITZER, 2016).

A corrupção desencadeia na democracia pelos menos três efeitos prejudiciais. Os efeitos são os seguintes: a) quebra da confiança entre e os cidadãos; b) deslegitimação das instituições públicas e democráticas; c) o aumento das

desigualdades sociais. Ainda, mais especificamente, no âmbito eleitoral, a corrupção desenvolve a criação de elites políticas, o que se verificou na forma de colonização realizada no Brasil, tratada na seção acima desse capítulo (FILGUEIRAS, 2009).

Portanto, o primeiro efeito negativo do fenômeno da corrupção contra a democracia e que traz prejuízos ao Estado Democrático de Direito é o aumento das desigualdades sociais. A corrupção prejudica a gestão dos recursos públicos resultando no “grande desperdício na gestão do gasto social no Brasil e seu papel como instrumento de reprodução das desigualdades existentes, todo ele derivado de seu impacto redistributivo nulo, na melhor das hipóteses, quando não regressivo” (PEREIRA, 2002, p. 48). Portanto, a malversação da gestão dos recursos estatais como consequência da corrupção, desenvolve a destinação de outros valores para suprir necessidades e serviços públicos, resultando na ineficiência em escala da maioria dos setores públicos.

A má gestão pública e a ineficiência dos serviços públicos destinados a sociedade, gera o reforço das desigualdades sociais já consolidadas e, por consequência, uma diminuição na tentativa de reduzir a desigualdade, quando não encontrado o efeito rebote, ou seja, aumentá-la devido aos desvios causados pela corrupção (PEREIRA, 2002). No mesmo sentido, fere a República, em virtude dos interesses fraudulentos que cercam os processos de projetos das políticas públicas, desrespeitando o princípio da transparência (MOISÉS; MENEGUELLO, 2013).

Assim, para que as reformas na gestão estatal sejam eficientes são necessárias instituir mudanças para o comportamento dos agentes políticos, a fim de desenvolver as condições mínimas de combate à corrupção: “a corrupção e a malversação das verbas e recursos públicos são enormes obstáculos ao desenvolvimento nacional, pois implicam diretamente na redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da população” (PEREIRA, 2002, p. 47).

A corrupção suga os investimentos conferidos para produção dos serviços públicos destinados à sociedade, fazendo com que as desigualdades sociais sejam aumentadas e principalmente que as políticas públicas para a redução dessas desigualdades sejam ineficazes pela falta de recursos públicos.

Outro efeito negativo do fenômeno da corrupção contra a democracia se desenvolve entre o Estado e a sociedade, mais precisamente na relação entre o cidadão e o Estado, pois “a falta de confiança dos cidadãos para com as instituições

públicas, pois a sociedade vincula a existência as práticas corruptivas com as instituições públicas (MENEGUELLO, 2011).

No entanto, há possibilidade de existir uma relação de confiança entre as instituições públicas e os cidadãos? Atualmente, a relação de desconfiança é crescente entre tais atores, pois, em tese, estão em sentidos opostos ou contraditórios, o que significa uma colidência de interesses (MOISÉS; MENEGUELLO, 2013).

As vítimas desta traição, ao fim e ao cabo e em primeiro lugar, são todos aqueles que deram ao indivíduo traidor o direito de agir em seu nome e por sua confiança; em segundo, a própria Democracia se vê atingida por atos de corrupção, notadamente no modelo representativo, haja vista que os representados começam também a ter restrições de confiança em seus representantes; [...] (LEAL, 2018, p. 471).

Assim, em uma relação de confiança, o comportamento humano não pode ser totalmente controlado, a única forma de não existir o “abuso de confiança se a relação encapsular os interesses das partes. Ou seja, quando quem confia tem segurança sobre a motivação solidária do confiado por saber por antecipação que seus interesses serão levados em consideração por ele”. Dessa forma, o interesse mútuo só corre através da confiança interpessoal (MOISÉS, 2013, p. 13).

Na aplicação dessa confiança interpessoal, em âmbito político, os representantes escolhidos e os cidadãos devem buscar os interesses mútuos, o que, por vezes, não ocorre na política brasileira, pois os representantes aproveitam-se para obter cargos políticos em busca do interesse particular.

Com efeito, a corrupção surgiria, entre os atores, notadamente entre cidadãos e representantes dos Estados, como um mecanismo de defesa para a incerteza, pois, a medida que a dúvida traz a incerteza, a corrupção, como, por exemplo, os subornos, os pagamentos ilegais, entre outros, resultariam em uma certeza da cooperação de servidores públicos ou agentes políticos com determinados cidadãos e com o mercado (POWER; GONZÁLES, 2003).

Além disso, a desconfiança incutida entre os cidadãos geraria instituições públicas ineficazes, tendo em vista que os cidadãos não possuem expectativa de que a gestão pública será responsável e impessoal, por isso, que “quanto maior o nível de confiança interpessoal em uma determinada sociedade, maior o compromisso com

normas universalistas e com o Estado de Direito e menores as taxas esperadas de corrupção política” (POWER; GONZÁLES, 2003, p. 53).

Nesse contexto, dentre os regimes políticos, a democracia seria o regime mais adequado para se desenvolver a lealdade e a reciprocidade entre o Estado e a sociedade, tendo em vista que os cidadãos e as instituições públicas deveriam ter interesses comuns, a fim de atingir o mesmo objetivo, interesses voltados para fortalecimento dos fins sociais e públicos, abandonando interesses individuais (MOISÉS; MENEGUELLO, 2013).

Na democracia, a desconfiança presente entre a sociedade e as instituições públicas, desenvolve a indiferença e o desinteresse dos cidadãos em participar ativamente da democracia, pois esses não se consideram mais representados pelos seus representantes políticos escolhidos.

Assim, a democracia é atingida sempre que “quando alguém que está em posição de poder e confiança, e que compreende perfeitamente que pode agir por interesse próprio ou do interesse de terceiro em troca do recebimento de benefícios, e assim o faz, está seguramente traindo a confiança que lhe foi depositada institucional e legalmente – no setor privado ou público -, caracterizando tanto desvio de poder/abuso de autoridade ou mesmo ilícito de natureza penal, civil, administrativo ou outro (LEAL, 2018, p. 471).

Dessa forma, a falta de confiança do cidadão nas instituições e no sistema político atinge a democracia e, nesse sentido, a corrupção prejudica a democracia, pois, “rompe com os pressupostos fundamentais do regime, como igualdade política e participação; reduz a influência da população no processo de tomada de decisões, [...] seja pela desconfiança ou pela suspeita que ela gera entre os próprios cidadãos” (MENEGUELLO, 2011, p. 63).

Além disso, a democracia é violada sempre que os interesses públicos são substituídos por interesses privados os quais favorecem terceiros, através da facilitação pelos servidores públicos de meios públicos para financiamento de organizações criminosas, fraudes e desvio de dinheiro público¹⁷ (NIETO, 2003).

¹⁷ Em âmbito dos serviços públicos destinados a efetivação dos direitos fundamentais sociais, destaca-se que o direito à saúde é direito de todos e dever do Estado, que deve garantir e promover políticas públicas que desenvolvam a prevenção de doenças e proporcionem o acesso equânime e universal. Nesse sentido, a corrupção, através de organizações criminosas, desviam receitas públicas, através de “fraude às licitações e superfaturamento de preços, entre outros ilícitos” destinados ao programa “Saúde da Família”, com o intuito de reter o patrimônio público para fins privados (BOTELHO, 2010, p. 124).

A democracia está intrinsicamente ligada ao conceito de interesse público. Seu conceito, em uma República, define-se por ser superior aos interesses privados, sendo que esses possam ser limitados para que o primeiro seja satisfeito. O interesse público está em consonância com os direitos individuais e sociais fundamentais. Do mesmo modo, o interesse público deve ser universalizável, possuindo supremacia apenas em situações necessárias, sem interferências em relações apenas particulares (GUIMARÃES, 2012).

Outra consequência da relação entre Estado e cidadão no qual resulta na violação da democracia se verifica, quando os governos realizam programas temporários e ineficazes¹⁸, devido a pressão da sociedade civil e mercado, já que as garantias previstas na Constituição Federal não estão sendo fornecidas. Dessa forma, é através da ineficiência dos programas de políticas públicas que não possuem a continuidade necessária, que fazem com que os governos realizem medidas repressivas e de curta duração para que se resolva o problema. No entanto, o problema é resolvido em parte, já que mecanismos de compreensão e prevenção não são trazidos ao cenário principal (NOGUEIRA, 2005).

O descontentamento sentido pela população encontra-se na ineficiência dos programas públicos ofertados pelo Estado e, principalmente, no pensamento da população que os serviços prestados pelo Poder Público são sempre inferiores aos prestados por particulares, reforçando a desconfiança entre o cidadão e o Estado (NOGUEIRA, 2005).

Outrossim, o consumo capitalista aliado a modernização da sociedade e a globalização, desenvolveram um descontentamento com os serviços públicos prestados à sociedade e geraram o enfraquecimento do poder estatal. O Estado não se modernizou o suficiente e coube às reformas gerenciais, como a redução de servidores público e a redução e reorganização das instituições públicas, a ideia da salvação estatal, o que resultou violações à democracia e aos direitos fundamentais (NOGUEIRA, 2005).

É importante mencionar, que a corrupção reduz a democracia a um mero formalismo, tornando-a sem conteúdo. Assim, a corrupção encontrada na

¹⁸ A violação da democracia ocorre indiretamente na não garantia dos direitos fundamentais. Diante da não prestação dos serviços adequados quatro grupos, composto pelo mercado, sociedade civil, plano transnacional e plano subnacional pressionam os governos para que seja tomada medidas imediatas, dentre esses grupos destaca-se a sociedade civil e o mercado (NOGUEIRA, 2005, p. 126). Dessa forma, ocorre a pressão sobre os governos para realização de programas temporários e ineficazes.

Administração Pública – instituições públicas – é sistemática e integrada, pois toda organização e uma parcela dos agentes políticos que a administram, sabem da existência da corrupção, tendo, inclusive, mecanismos de proteção do sistema corruptivo (NIERO, 2003).

Outrossim, o governo democrático administrado pelos representantes que são escolhidos livremente pelos cidadãos, assim que assumem o exercício do poder de administrar os interesses públicos, acabam apropriando-se do patrimônio público, por pensar que são os donos dos valores públicos. Dessa forma, o governante corrupto não serve ao Estado (ao povo), mas usa o Estado (do povo) (NIERO, 2003).

Dessa forma, os direitos humanos são afetados a medida que o Estado não consegue garantir, efetivamente, que a sociedade utilize desses direitos, tendo em vista que as obrigações não são cumpridas e, a partir daí, não se efetive o direito fundamental. Assim, a corrupção está ligada diretamente às violações dos direitos humanos e fundamentais, pois viola o ordenamento jurídico “como um todo (o caso de suborno de servidores públicos para agilizarem procedimentos burocráticos), o que afeta, por si só, a ordem jurídica posta, além de provocar impactos localizados na rede de direitos e garantias vigente” (LEAL; SCHENEIDER, 2014, p. 421).

Ocorre que para se pensar em uma democracia é necessária a delimitação entre o público e o privado, com o objetivo de que se possa proteger os interesses públicos e, por consequência, legislar a interação entre o público e o privado.

Uma reforma da legislação terá pois necessariamente que levar em conta a ameaça representada pelos corruptos e o fato de que a corrupção diz respeito à maneira como a sociedade como um todo lida com a coisa pública. O Estado de Direito não sobrevive sem que todos os atores envolvidos no processo sejam responsabilizados e sem a afirmação da superioridade do bem público sobre o bem privado. [...] Mas, se quisermos levar em conta a natureza verdadeira política da corrupção, será preciso prestar atenção a seu nascedouro nas relações promiscuas entre os interesses de agentes particulares e as ações governamentais (BIGNOTTO, 2006, p. 85).

Nesse contexto, a corrupção encontrada nas democracias desenvolve o interesse privado sob o interesse público. Agentes públicos se eximem de suas responsabilidades para que possam obter alguma forma de benefício particular. Por sua vez, a corrupção política deteriora a democracia, a medida que, os atores políticos beneficiam-se dos acordos nos partidos políticos que disputam o governo, resultando, dessa forma, na violação do “princípio de igualdade política inerente à democracia, pois os seus protagonistas podem obter ou manter o poder e benefícios políticos

desproporcionais aos que alcançariam através de modos legítimos e legais de competir politicamente” (MOISÉS; MENEGUELLO, 2013, p. 9).

Dessa forma, em pequena síntese, assevera-se que a corrupção reduz a eficiência do Poder Público e atinge as políticas públicas disponíveis para sociedade, ferindo também a democracia. As causas disso, compreendem na falta de confiança dos cidadãos nos gestores públicos e nas instituições que esses administram, na desconfiança no cumprimento das legislações e nos resquícios da acumulação riquezas, na medida que o objetivo de alguns cidadãos seja apenas os valores recebidos, independente da origem do lucro pessoal. Demonstra assim, uma aceitação e apatia em relação aos atos de corrupção, impedindo a efetivação de programas no combate à corrupção (LEAL, 2017).

Ainda mais, o processo de redemocratização do Estado que está associado a gestão dos serviços públicos, também sofre prejuízos, uma vez que a sociedade reclama pelas garantias fundamentais, conferidas pela Constituição, que não são fornecidas adequadamente, através do serviço público (NOGUEIRA, 2005).

No Brasil e em países que passaram pela redemocratização, as democracias após os regimes militares, inclusive o regime democrático brasileiro restaurado em 1988, continuaram a adoção de formas tradicionais de poder desenvolvendo a corrupção¹⁹ a partir do “desperdício de capitais e investimentos que não reverteram em atividades produtivas socialmente responsáveis e sustentáveis, oportunizando tão somente (por vezes) crescimento econômico concentrado, divorciado de desenvolvimento social inclusive” (LEAL, 2017, p. 308).

Com efeito, as mudanças inseridas ao longo da história do Brasil requerem um novo viés da cultura cívica, bem como na estrutura de incentivos que diminuam a corrupção. Dessa forma, “associar a noção de interesse público a um *éthos* de formação cívico, cultural e institucional, que tem como meta permanente a plena realização do princípio republicano” (GUIMARÃES, 2012, p. 151).

Nesse sentido, quando questionada sobre as práticas corruptivas, a população brasileira considera que a partir da redemocratização do país a corrupção tornou-se

¹⁹ Segundo pesquisa realizada, em 2013, pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec) da FIESP, levando em consideração os custos da corrupção no Brasil, a renda per capita poderia ser de US\$ 9 mil, 15,5% mais elevada que o nível atual, sendo que os custos da corrupção chegam a 69 bilhões por ano. Assim, em uma simulação se o valor fosse revertido para a educação, “o número de matriculados na rede pública do ensino fundamental saltaria de 34,5 milhões para 51 milhões de alunos”, ou seja, “um aumento de 47%, que incluiria mais de 16 milhões de jovens e crianças” (FIESP, 2013).

um fenômeno muito mais grave, devido a ampla divulgação que ocorre dos casos pela mídia (AVRITZER, 2016). Isso ocorreu devido a reinserção da liberdade de imprensa que foi retirada, em 1968, durante a ditadura militar. Com a censura as práticas corruptivas não eram divulgadas, o que diferencia do que se tem atualmente: os casos de corrupção são divulgados em larga escala pela mídia nacional e internacional.

Nas pesquisas realizadas no Índice de Percepção da Corrupção – IPC – do site da Transparência Internacional, que utiliza uma escala de 0 até 100, sendo que quanto mais próximo de 100, o país é considerado menos corrupto, os dados brasileiros são os seguintes: em 2012, o Brasil possuía 43 pontos; em 2013, 42 pontos; em 2014, 43 pontos; em 2015, 38 pontos; 2016, 40 pontos. O índice mais atualizado é o de 2017, em que o Brasil está na 96ª posição, com 37 pontos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL). Pela análise dos dados, verifica-se que devido aos casos de corrupção investigados em 2014 e deflagrados na Operação Lava Jato em 2015, resultou na diminuição da pontuação do Brasil acerca da percepção da corrupção.

Em comparação com outros países, de acordo com o índice de 2017, encontra-se em primeiro lugar a Nova Zelândia com 90 pontos; em segundo lugar a Dinamarca com 88 pontos; em terceiro lugar estão a Finlândia, Noruega e a Suíça, todas com 85 pontos. Já em relação aos países da América do Sul como Uruguai está na 23ª posição com 70 pontos, sendo a menor pontuação do país uruguaio desde 2012. O Chile ocupa a 26ª posição com 67 pontos e sua melhor pontuação foi em 2014 com 73 pontos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, <<http://www.transparency.org>>).

Dessa forma, apesar do Índice de Percepção da Corrupção possuir ressalvas²⁰, traz informações relevantes acerca da corrupção, a medida que é um fenômeno multifacetário e apenas com a interligação das diversas áreas seu combate pode ser acertado (LEAL, 2013).

²⁰ Leal esclarece que “Tenho plena consciência das críticas que se fazem aos métodos utilizados por organismos como o Banco Mundial e mesmo a *International Transparency* (afilhada do Banco Mundial), e com elas concordo, em face, pontualmente, de que: (a) o índice de medição da corrupção usado geralmente por estas instituições toma como universo de pesquisa dirigentes de grandes corporações internacionais; (b) centra-se apenas no comportamento dos funcionários públicos; (c) utiliza como critério central a visibilidade midiática da corrupção, sem levar em conta, por exemplo, se essa visibilidade midiática resulta de um combate maior à corrupção ou do grau de liberdade de comunicação existente no país em questão; (d) tem como foco, não raro, o combate da chamada pequena corrupção, isentando-se de maior ação nos casos dos grandes eventos corruptivos que afetam as relações entre megacorporações e a alta hierarquia dos três poderes do Estado. O problema é que não se pode simplesmente ignorar por completo as informações e dados que tais investigações trazem ao público, eis que valiosas para o enfrentamento complexo da matéria” (LEAL, 2013, p. 94).

Quanto aos dados dos países mais democráticos, conforme o “Democracy Index” do The Economist Intelligence Unit's, os países com democracia plena e média acima de 9, pela escada de 0 a 10 baseada, em 60 indicadores, em 2017, foram os seguintes: em primeiro Noruega com 9,87 pontos, em segundo Islândia com 9,58 pontos, em terceiro Suécia com 9,39 pontos, em quarto Nova Zelândia com 9,26 pontos, em quinto Dinamarca com 9,22 pontos, em sexto Irlanda e Canadá com 9,15 pontos, em sétimo Austrália com 9,09 pontos e em oitavo Suíça e Finlândia com 9,03 pontos (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT'S, <<https://infographics.economist.com>>).

Quanto aos países da América Latina, o Uruguai aparece com 8,12 pontos, tornando-se o país mais bem colocado. O Brasil figura com 6,86 pontos denominada democracia falha, o Chile aparece com 7,84 pontos, também denominada com democracia falha.

Apesar das ressalvas quando as informações trazidas pelos índices, verifica-se que em comparação aos dois índices os países que possuem menores pontuações na percepção da corrupção, são os mesmos países que possuem a democracia plena. A Nova Zelândia aparece em primeiro lugar no Índice de Percepção da Corrupção e em quarto lugar na escala da democracia. Do mesmo modo, a Dinamarca aparece em segundo lugar no Índice de Percepção da Corrupção e em quinto lugar no índice da democracia. Em terceiro lugar no Índice de Percepção da Corrupção aparece Finlândia, Noruega e Suíça que estão entre os dez países com democracia plena²¹.

Dessa forma, o cruzamento de dados entre os países com menores índices de corrupção e maiores índices de democracia demonstra que países mais democráticos, ou com uma democracia estabilizada, possuem menos casos de corrupção do que outros países com a democracia não estabilizada por completo. Ainda, é necessário ressaltar que o cruzamento de dados não apresenta que democracia plenas não possuem práticas corruptivas, apenas demonstram que países mais democráticos possuem menores índices de corrupção.

²¹A democracia plena baseia-se em 5 âmbitos que são considerados no momento da aferição das notas concedida aos países: a) processo eleitoral e pluralismo político; b) direitos fundamentais e individuais; c) gestão do Estado; d) participação política dos cidadãos; e) cultura política (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT'S, 2011, p. 11).

A interligação entre democracia falha e maiores índices de corrupção se desenvolve, pois tais democracias que não possuem *accountability*²² e possuem baixa representação, dá-se espaço para que a corrupção se desenvolva, dessa forma, enquanto ocorrer desconfiança no elo de ligação entre cidadãos e seus representantes eleitos, existirá o círculo vicioso da corrupção da ordem política e a violação da democracia (ANASTASIA; SANTANA, 2012).

Ainda, a democracia falha é identificada a partir dos baixos índices de liberdade e de “abertura institucional” em países que o regime democrático não está consolidado ou que são definidos como supostamente democráticos, afetando, inclusive, países desenvolvidos (LEAL, 2018).

Como instrumento de combate à corrupção, destaca-se que somente através da sinergia entre os poderes Legislativo e Judiciário, pois o primeiro pode definir o grau de intensidade das normas e, o segundo, por definir os contornos das condutas corruptivas. Além disso, a sociedade, por meio das manifestações, das denúncias de irregularidades contribui para, em certa medida, o controle da corrupção (LEAL, 2017).

Feita as considerações sobre as consequências da corrupção frente à democracia, passar-se-á estudar, no próximo capítulo, as definições gerais acerca do direito fundamental de acesso à informação e o acesso à informação no ordenamento jurídico brasileiro para, posteriormente, analisar os mecanismos de acesso à informação e de combate à corrupção que se articulam na luta contra a corrupção.

²² *Accountability* significa a prestação de contas realizada pelo governo. A *accountability* está ligada diretamente a democracia, pois é um dos seus valores (PERUZZOTTI, 2012).

3 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO

O acesso à informação evolui de medida estatal para direito humano. A interligação entre o acesso à informação e o combate às práticas corruptivas são evidenciadas pelos organismos internacionais, regionais – em especial o interamericano - e incorporados no ordenamento jurídico brasileiro, através de ações e programas desenvolvidos.

Antes de estudar os referidos mecanismos dos Sistema Interamericano de Direitos Humanos e no ordenamento jurídico brasileiro, abordar-se-á o direito de acesso à informação no contexto internacional como um dos elementos primordiais no combate à corrupção, ancorando-se, para isso, nas convenções e declarações internacionais que tratam da correlação entre o direito de acesso à informação e a luta contra corrupção.

Ainda, será estudado o acesso à informação no ordenamento jurídico brasileiro como garantia fundamental e sua regulação nas leis ordinárias para posteriormente verificar os mecanismos de acesso à informação e ao combate à corrupção tanto no contexto internacional quanto brasileiro.

3.1 O direito de acesso à informação no contexto internacional: a interligação entre o acesso à informação, transparência e combate à corrupção

A proteção conferida ao direito de acesso à informação como direito humano e fundamental, inicia-se em 1990, em que se ultrapassa a ideia de o acesso à informação ser apenas “uma medida de governança administrativa” (MENDEL, 2009, p. 03). Nesse mesmo entendimento, o direito de acesso à informação assume diversas formas, assimilando-se com os direitos humanos, como será verificado nesse capítulo.

A superioridade do direito de acesso à informação em relação aos outros direitos, marca a sua obrigatoriedade na Administração Pública, visto que não se pode permitir que a Administração Pública viesse a desenvolver atos administrativos sem suas divulgações. O direito de acesso à informação é considerado, indubitavelmente, um direito humano por causa da sua internacionalização²³, uma vez que, ultrapassa os limites e a jurisdição dos Estados, para tornar-se uma garantia perante a comunidade internacional (GORCZEVSKI, 2016).

No entanto, a garantia dos direitos humanos, desvinculado do direito internacional, ocorre após a II Guerra Mundial, dessa forma, criam-se organismos internacionais de garantia desses direitos, limitando o conceito de soberania dos Estados (GORCZEVSKI, 2016). A criação das Nações Unidas ocorre em 1942, no entanto, o interesse na proteção dos direitos humanos inicia-se em 1941, com a Carta do Atlântico, e intensifica-se, após com a Declaração. Em 1942, vinte países²⁴, inclusive o Brasil, firmaram o compromisso de proteger a vida, a liberdade, a independência, a liberdade religiosa e preservar os direitos humanos²⁵ (ONU, 1942, <<http://www.un.org>>).

Após as diversas violações dos direitos humanos ocorridas na Segunda Guerra Mundial, a proteção aos direitos humanos se concretizou através da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1948 (ONU, 1942, <<http://www.un.org>>).

²³ Entretanto, a internacionalização reduz o conceito de direito humano. Assim, os direitos humanos podem ser compreendidos como “valores, que estão em um mundo axiológico, não positivados, portanto não exigíveis no âmbito do direito positivo. Em determinados momentos históricos, por razões políticas, uma determinada sociedade nacional, de forma consensual, atribui a alguns desses valores positividade, dando-lhes força cogente, por conseguinte, exigibilidade” (GORCZEVSKI, 2016, p. 51).

²⁴ São eles: Estados Unidos da América, Reino Unido, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (USSR), China, Austrália, Bélgica, Canadá, Costa Rica, Cuba, Checoslováquia, República Dominicana, El Salvador e Grécia. Posteriormente, México, Comunidade das Filipinas, Etiópia, Iraque, Brasil, Bolívia e Irã (ONU, 1942, <<http://www.un.org>>).

²⁵ A Declaração das Nações Unidas foi firmada por 26 países signatários em 1º de janeiro de 1942. Os representantes reafirmaram o compromisso, já declarado na Carta do Atlântico de 1941, de manter a paz e a segurança. (ONU, 1942, <<http://www.un.org>>).

Com efeito, o direito de acesso à informação decorre de uma perspectiva do direito à liberdade de expressão e de pensamento, previsto no artigo 19 da DUDH, afirmando que:

Todo o indivíduo **tem direito à liberdade** de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o **de procurar, receber e difundir**, sem consideração de fronteiras, **informações** e ideias por qualquer meio de expressão (ONU, 1948, <<http://www.un.org>>, grifo nosso).

O viés encontrado na DUDH, acerca da liberdade de expressão e de pensamento sofreu, ao longo dos anos, uma evolução, pois, o modelo existente, no passado, possuía como fundamento a não divulgação das informações e, essas deveriam, quando fosse o caso, ser divulgadas apenas pelo órgão estatal, limitando, assim, o tipo de informação e o público leitor.

O que ocorre, nos dias atuais, é uma evolução desse conceito, uma vez que, as informações devem ser, primeiramente, de fácil compreensão e, conseqüentemente, acessível ao público como um todo. Informação e transparência aliam-se. O aperfeiçoamento do direito à liberdade de expressão sob a ótica do direito de acesso à informação, decorre dos Relatores Especiais designados pela Organização das Nações Unidas, a fim de construir e desenvolver interpretações e patamares mínimos do direito de acesso à informação para que sejam garantidos e cumpridos pelos Estados como um direito humano e fundamental.

Dessa forma, a Declaração Universal trouxe, em certa medida, o viés do direito de acesso à informação em escala global. Destaca-se que, em âmbito interno, a Suécia já havia reconhecido o direito de acesso à informação, através da Lei de Dados Pessoais de 1766 (MENDEL, 2009). Do mesmo modo, mas posterior a Declaração Universal, os Estados Unidos da América regularam a Liberdade de Expressão em 1966, por meio da FOIA – *Freedom of Information Act* (HEINEN, 2015).

Destaca-se que a liberdade no acesso à informação não é sinônimo de liberdade de expressão, pois, o primeiro, constitui-se na faculdade do “o cidadão buscar informações das atividades dos entes públicos, ou seja, buscar obter informações quanto à atividade da Administração Pública”, já a liberdade de expressão caracteriza-se pela garantia de o cidadão expor seus pensamento e opiniões com liberdade (LEAL, M.C.H; MAAS, 2018, no prelo).

Retornando ao âmbito internacional, após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito de acesso à informação foi regulado pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado pela Vigésima Primeira Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. O Pacto passou a vigorar em 1976 e prevê no artigo 19 a ampliação do direito à liberdade expressão, devendo as restrições ao direito de acesso estar prevista em lei:

ARTIGO 19 – 1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; **esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações** e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. 3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, **podrá estar sujeito a certas restrições**, que devem, entretanto, **ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:** a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; **b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral pública** (BRASIL, 1992, <<http://www.planalto.gov.br>>).

A elaboração do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 e a ratificação dos Estados-Membros faz surgir a obrigação dos países em assegurar o direito à de liberdade de expressão, tendo em vista que o efeito da DUDH é apenas de recomendação de proteção aos direitos ali previstos (CORREIA, 2008). Além de impor a obrigação aos Estados-Membros de respeitar e de garantir, de forma igualitária e sem discriminações, os direitos civis e políticos, o Pacto dos Direitos Civis e Políticos enquadram os consagrados direitos de acesso à informação, à participação pública e à justiça, como instrumento de outros direitos.

Esses direitos encaixam-se como engrenagens para concretização dos direitos previstos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os quais a efetivação depende da disponibilidade e progressividade de recursos. Assim, o direito de acesso à informação é instrumento facilitador dos direitos econômicos, sociais e culturais, como direito à saúde e ao meio ambiente saudável (CEPAL; ACNUDH, 2016).

Dessa forma, a responsabilidade dos Estados-Membros signatários do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos possui duas formas prestacionais de garantir os direitos de acesso à informação, à participação pública e à justiça, sendo essas de cunho positivo e negativo: na forma prestacional positiva, o Estado respeita e garante os direitos reconhecidos no Pacto e facilita sua efetividade; na forma

prestacional negativa, o Estado abstém-se de infringir os direitos previstos no pacto, inclusive nessa, o Estado é proibido de alegar a legislação interna como impedimento do cumprimento do Pacto (CEPAL; ACNUDH, 2016).

Em continuidade, após o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o desenvolvimento das fundamentações quanto ao direito à liberdade de opinião e à expressão iniciam-se apenas na década de 1990, como antes já mencionado. As interpretações desses direitos interligavam-se à dignidade humana e à ampliação do exercício de outros direitos humanos. Mencionava-se a responsabilidade dos Estados de garantir o direito de exercer a liberdade de opinião e expressão e, principalmente, o direito de participar das decisões tomadas em prol dos interesses públicos (ONU, E/CN.4/RES/1993/45, <<http://www.ohchr.org>>).

No âmbito da Organização das Nações Unidas²⁶, em 05 de março de 1993, ocorre a primeira nomeação do Relator Especial²⁷ para a promoção e a proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão, durante a 57^o (quinquagésima sétima) reunião da Comissão dos Direitos Humanos. Assim, foi através da extinta Comissão de Direitos Humanos vinculados ao Conselho da Organização das Nações Unidas no qual se designou o primeiro Relator Especial²⁸. Esse exerce a proteção dos direitos

²⁶ Desde 2006, a Organização das Nações Unidas possui o Conselho de Direitos Humanos que substituiu a Comissão de Direitos Humanos, criada pelo Conselho Econômico Social da Organização das Nações Unidas em 1947 (RAMOS, 2014).

²⁷ Em âmbito do Secretariado das Nações Unidas, encontra-se o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o Conselho de Direitos Humanos o qual se trata do órgão subsidiário da Assembleia Geral (ONU, <<http://www.ohchr.org>>). Decorre do Conselho dos Direitos Humanos, os Procedimentos Especiais podendo ser individuais, denominados Relatores Especiais, ou Grupos de Trabalhos, composto por 5 membros, todos especializados em direitos humanos. A finalidade, desses grupos de trabalho, é relatar e aconselhar sobre determinado tema, como o direito à liberdade de expressão e pensamento ou detalhar a situação de algum país. O procedimento especial é um instrumento que se intensificou com a revisão realizado em 2011 pelo Conselho de Direitos Humanos. Destaca-se que os Relatores Especiais ou membros do Grupos de Trabalho são independentes, isto é, não possuem vinculação com a ONU, logo não recebem remuneração financeira para desenvolver as atividades. Suas nomeações são realizadas pelo Conselho de Direitos Humanos, decorrendo, exclusivamente, de suas capacidades acerca da temática abordada. A duração do mandato do Relator Especial ou do Grupo de Trabalho é de no máximo 6 (seis) anos (ONU, <<http://www.ohchr.org>>). Em virtude da forte resistência dos Estados-Membros em cooperar com a Organização das Nações Unidas e contra seus representantes, como é o caso dos Relatores Especiais, a atividade desempenhada possui extrema relevância, pois constrói padrões mínimos dos direitos humanos.

²⁸ Devido à importância do direito à liberdade de expressão e de pensamento, desde 1993, os Relatores Especiais continuam sendo designados, já foram nomeados como Relatores Especiais: Abid Hussain, da Índia; Ambeyi Ligabo do Quênia; Frank William La Rue da Guatemala; e David Kaye, dos Estados Unidos da América (ONU, E/CN.4/RES/1993/45, E/CN.4/RES/7/36, 2008, A/HRC /RES/25/2, 2014, A/HRC/34/L.27, 2017, <<http://www.ohchr.org>>).

humanos, visto que o ONU não criou um órgão de proteção para liberdade de expressão e pensamento (ONU, E/CN²⁹.4/RES/1993/45, <<http://www.ohchr.org>>).

Ao mesmo tempo que os Relatores Especiais perante a Organização das Nações Unidas promovem o acesso à informação como direito humano fundamental, alguns países criam suas leis de acesso à informação, a fim de efetivar o direito fundamental. Nesse sentido, a Lei da África do Sul, editada em 2000, denominada como “Promotion of Access to Information Act” reconheceu que a cultura do secretismo era adotada e que disso resultou abuso e desvio de poder bem como violação aos direitos humanos, na edição da nova lei, efetivou-se o direito constitucional do acesso às informações públicas em poder do Estado ou por quem lhe faça as vezes. A Lei de Acesso à Informação Africana tem como objetivo fomentar a cultura da transparência, a fim de efetivar o direito de acesso à informação, assim, a transparência, aqui torna-se um instrumento do acesso à informação (ÁFRICA DO SUL, 2000).

Ocorre que para se efetivar o direito de acesso à informação, a partir do contexto internacional e de sua incorporação aos ordenamentos jurídicos dos países é indispensável a transparência. Bem como, atrelado à transparência está a democracia, como já referido no capítulo anterior, pois “a democracia exige a ampla participação do cidadão, conduzindo ao fomento da legitimidade, perspectiva essa garantida pela transparência de dados e de acesso e de informações públicas” (HEINEN, 2015, p. 23). Portanto, a transparência é a garantia do cidadão ao acesso às informações resultando na ampliação da fiscalização das instituições públicas.

O acesso à informação, a transparência e a luta contra corrupção estão conexas, visto que as duas primeiras fomentam o controle dos atos públicos, a medida que quanto maior o acesso às informações de interesse geral e maior transparência nas decisões públicas, menor será os casos de corrupção, tendo em vista que ampliado o grau de vigilância sobre os atos e decisões públicas (HEINEN, 2015).

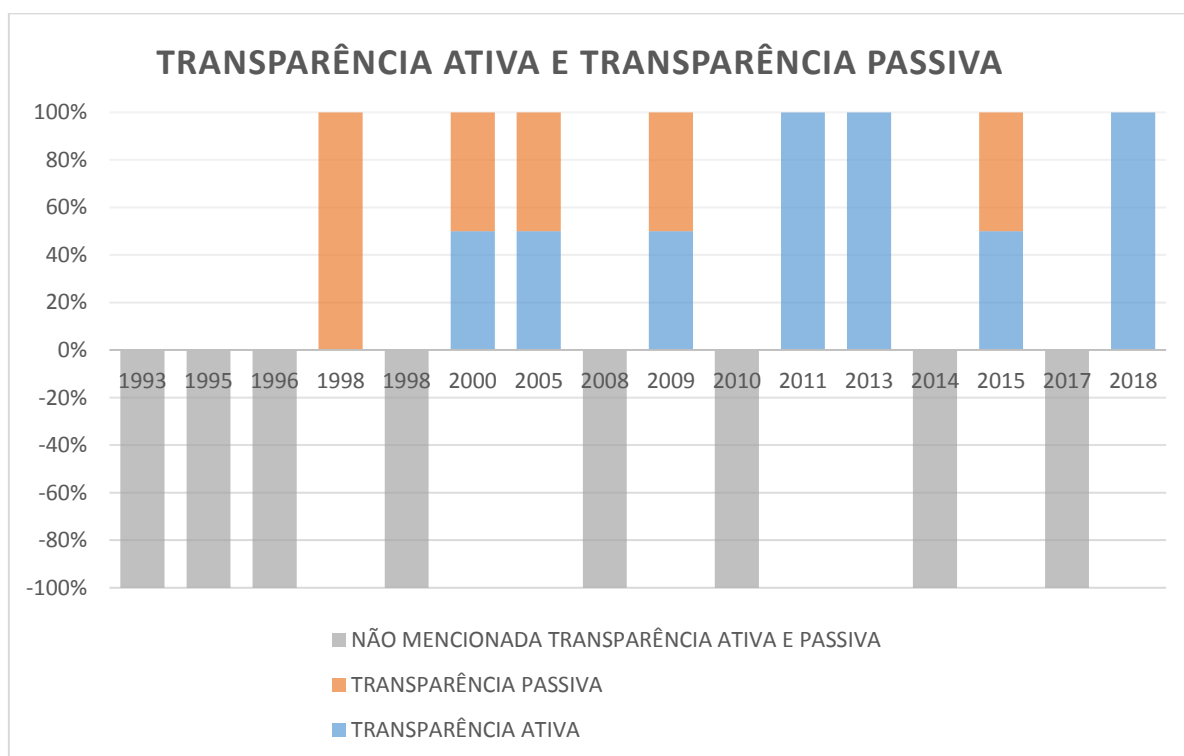
Essa conexão, já foi mencionada pela Transparência Internacional afirmando que a corrupção é um problema sistêmico que ataca a confiança nas instituições públicas e cabe à comunidade internacional, aos Estados e a sociedade civil utilizar dos mecanismos para o seu combate. Dentre os instrumentos, está o acesso à informação que amplia a transparência, e “talvez seja a mais importante arma contra

²⁹ A sigla E/CN significa que o documento foi elaborado pela Comissão de Direitos Humanos subordinado ao Conselho Econômico e Social (ONU, <<http://www.un.org>>).

corrupção” para que se restaure a confiança nas instituições públicas (CHAIRMAN, 2003, p. 06).

Para tanto, no contexto internacional, nos relatórios elaborados pelos Relatores Especiais acerca do direito de acesso à informação encontra-se a transparência ativa ou passiva desenvolvida como método para se alcançar governos democráticos e abertos no combate à corrupção. Assim, o seguinte gráfico mostra a transparência ativa e passiva durante o período de 1993 a 2018, nos relatórios sobre o direito de acesso à informação.

Gráfico 1- Transparência Ativa e Passiva– Período: 1993-2018



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados no sítio do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2018, <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>).

O presente estudo foi desenvolvido, tendo como objeto norteador, o direito à liberdade de expressão e pensamento, para isso, ancorou-se nos seguintes órgãos de pesquisa, dos quais serviram para a concretização do referido gráfico, são eles: Comissão de Direitos Humanos, Conselho de Direitos Humanos e Assembleia Geral, todas da Organização das Nações Unidas. Analisou-se um marco temporal de 1993 até abril de 2018. Foi desenvolvida a pesquisa em 150 relatórios realizados pelos Relatores Especiais, pois em 1993 foi o ano no qual foi nomeado o primeiro Relator Especial para promoção e proteção da liberdade de expressão e pensamento. Dos 150 (cento e cinquenta) relatórios, ora pesquisados, 16 (dezesesseis) continham em suas escritas a expressão “direito de acesso à informação”. Diante disso, foi feito um novo refinamento na pesquisa com intuito de identificar a transparência ativa e passiva.

Optou-se por identificar na pesquisa a transparência ativa e passiva, a partir do direito de acesso à informação, pois esse proporciona a transparência dos atos e decisões das instituições públicas, a fim de coibir os desvios e abusos ocorridos nas instituições públicas, sem a clareza e “transparência” das informações não se concretiza o acesso à informação e sem o acesso à informação não se controla e fiscaliza a gestão estatal, logo não se ataca as práticas corruptivas.

Nesse sentido, verificou-se no total dos 16 (dezesesseis) relatórios, desses 8 (oito) relatórios não mencionavam a transparência ativa e passiva. Em 1 (um) dos relatórios restantes (não pesquisados até o presente momento) foi observado, em seu conteúdo, a transparência passiva (Relatório E/CN.4/1998/40). Em 3 (três) relatórios, mencionavam a transparência ativa (Relatório A/HRC/11/4 de 2009, CCPR/C/GC/34 de 2011 e A/HRC/38/35 de 2018) e 4 (quatro) relatórios mencionavam a transparência ativa e passiva respectivamente (Relatório E/CN.4/2000/63, E/CN.4/2005/64, A/68/362 de 2013 e A/70/361 de 2015). Foi utilizado, para isso, o conceito de transparência ativa e passiva prevista respectivamente no artigo 8º e no artigo 10, ambos da Lei n.º 12.527/2011³⁰.

³⁰ Na Lei de Acesso à Informação consta: “Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. E no Art. 10. “Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida” (BRASIL, 2011, <<http://www.planalto.gov.br>>).

A incidência da transparência passiva desacompanhada da transparência ativa apenas na década de 1990, justifica-se pela transformação da perspectiva do direito de acesso à informação, pois o acesso à informação passa a ser configurado como direito e não somente como um requisito da atividade estatal (MENDEL, 2009). Nesse sentido, o Relatório Especial E/CN.4/1998/40 trata o direito de buscar e receber informações como direito próprio e identifica-o a transparência passiva, quando o cidadão tem a faculdade de realizar solicitações para o acesso às informações (ONU, E/CN.4/1998/40).

Dessa forma, verifica-se maior incidência da transparência ativa nos Relatórios Especiais, assim a transparência ativa se identifica no dever do Estado, no sentido lato sensu, de divulgar as informações de forma geral para a sociedade, independente de solicitações. Nesse contexto, a promoção da cultura da transparência deve ocorrer de duas formas: primeiro, através da luta contra a cultura do sigilo oficial, cabendo aos órgãos públicos instruir seus servidores públicos sobre os procedimentos, forma de armazenamento, e a importância do acesso à informação. Segundo, promovendo a transparência, por meio de campanhas que abordem os problemas causados pelo sigilo. Por sua vez, a transparência passiva foi identificada no sentido inverso, o direito dos particulares solicitarem e receberem as informações, considerando todos os dados que se encontrem em poder dos órgãos públicos, independentemente do modo de armazenamento (ONU, E/CN.4/2000/63).

Encontra-se, nesse sentido, a modificação entre a cultura do segredo e a cultura de acesso. A primeira permite aos cidadãos apenas a garantia de requerer as suas informações particulares, esse pedido solicitado pelo cidadão “é considerado um problema, sendo entendido como uma sobrecarga aos servidores, comprometendo as suas atividades, cabendo a decisão do acesso sempre à chefia”. Por sua vez, a cultura do acesso, os funcionários públicos compreendem que as informações públicas são pertencentes aos cidadãos, por ser dever estatal de fornecer as informações, mediante a observação dos procedimentos legais do direito de acesso, sendo desnecessárias motivações ou justificativas para tanto (LEAL, M.C.H; MAAS, 2018, no prelo).

Do mesmo modo, no Relatório E/CN.4/2005/64, o destaque recai nas causas que impedem a ampliação da transparência, como a falta de vontade política, gestão inadequada das informações, falta de instrução dos funcionários e inúmeros obstáculos burocráticos para tornar pública a informação. Ainda, menciona-se a

importância da transparência ativa das informações, a fim de ter um bom governo e a transparência passiva de ser as informações divulgadas quando solicitadas mesmo que se encontrem em instituições privadas receptoras de recursos públicos (ONU, E/CN.4/2005/64, <<http://www.ohchr.org>>).

Prosseguindo, em 2009, a importância da transparência ativa foi mencionada como instrumento de combate à corrupção, tendo em vista que os governos não estão aptos a divulgar as informações de forma sistemática para os cidadãos ou relutam contra a cultura da transparência por existência de altos níveis de corrupção. O Relatório Especial A/HRC/11/4 elucida que as limitações ao acesso à informação somente podem estar previstas em lei, dessa forma, todas as informações em poder de qualquer órgão público podem ser objeto de pedidos de informações, desde que obedeça às restrições legais, configurando a transparência passiva. Destaca-se que a prestação de contas e a participação são necessárias, para que não se agrave, ainda mais, as desigualdades, principalmente em relação as pessoas em situação de pobreza crônica que podem ser excluídas permanentemente da sociedade em que se encontram (ONU, A/HRC/11/4, 2009).

No mesmo entendimento, o Relatório A/70/361 identificou ser dever dos Estados promoção de mecanismos eficazes para a divulgação das informações públicas, visto que tais não podem permanecer ocultas de forma injustificadas (ONU, Relatório A/70/361, 2015).

Por sua vez, a transparência passiva relaciona-se com as limitações do acesso à informação que estão sempre interligadas com o binômio proporcionalidade/necessidade, já que deve ser demonstrado o eventual risco de dano quando divulgada uma informação de interesse público. Nesse sentido, como exemplos, tem-se os assuntos que tratam de interesse público: infrações penais e violações dos direitos humanos ou do direito internacional humanitário, corrupção, segurança pública e danos ambientais, e abuso de cargos públicos. As restrições de acesso à informação devem estar sempre definidas em lei e de forma clara, com a finalidade de não restar dúvidas para os funcionários quanto a sua aplicação. Portanto, as informações que dizem respeito ao interesse público devem ser divulgadas, seguindo o princípio da máxima divulgação, sendo que apenas serão objeto de restrições as informações que apresentem risco à interesse legítimo (ONU, Relatório A/70/361, 2015, <<http://www.ohchr.org>>).

A Observação Geral n.º 34/2011 do Comitê dos Direitos Humanos esclarece que o direito de acesso à informação compreende os registros (informações) de que disponha o ente público, independentemente do modo de armazenamento, sua fonte e a data da criação. Além disso, o direito de acesso à informação e o direito à participação na condução de assuntos públicos, confere aos cidadãos o direito de exigir os resultados das atividades públicas, como forma de fiscalização. Para realizar a fiscalização pela sociedade, os Estados deveriam disponibilizar as informações governamentais, ou seja, que contenham o interesse público, como dados de domínio público, sendo que o mecanismo, ou o programa de acesso, deverá ser fácil, rápido, prático e eficiente, configurando a transparência ativa (ONU, CCPR/C/GC/34, 2011, <<http://www.ohchr.org>>).

Por sua vez, no Relatório A/68/362, de 04 de setembro de 2013, observa-se que o acesso à informação é necessário para o combate à corrupção, através de procedimentos e de medidas que forneçam aos cidadãos a participação na tomada de decisões da Administração Pública. Além disso, as ações e decisões dos gestores públicos devem ser divulgadas, e que o Estado realize a capacitação dos funcionários públicos de responder as solicitações realizadas pelos cidadãos, encontrando-se a transparência ativa (ONU, Relatório A/68/382, 2013).

O Relatório A/HRC/38/35, de 06 de abril de 2018 expõe a transparência ativa no dever dos Estados em publicar as informações, inclusive sobre as solicitações feitas pelos cidadãos, através dos canais eletrônicos disponíveis. Aqui encontra-se que o dever de proteção estatal decorre da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, pois mesmo que o Estado não faça parte da relação deve proteger os direitos fundamentais. Assim “[...] carrega consigo o dever de justificação de atuação, o que não ocorre frente à dimensão subjetiva, pois os cidadãos não precisam justificar a sua atuação”. Dessa forma, os o dever do Estado decorrente do direito fundamental pode não resultar em alguma prestação para o indivíduo (LEAL, M.C.H; MAAS, 2018, no prelo).

Além disso, na relação entre a Internet e o acesso à informação há a preocupação com restrições às informações públicas, os ataques cibernéticos e as formas de se garantir a proteção adequada de dados privados, quando inseridos na rede de informação. Além disso, conclui-se que as limitações ao acesso à Internet são vinculadas ao direito de coletar e receber informações, na medida que o direito de acesso à informação é elemento coadjuvante para os outros direitos e na condição

para a efetivação dos demais direitos (ONU, Relatório A/HRC/38/35, 2018, <<http://www.ohchr.org>>).

Como dever do Estado, cabe ao Poder Público a proteção dos direitos fundamentais “em suas relações com os cidadãos, ou seja, constitui dever da Administração Pública permitir o acesso à informação e à transparência de políticas públicas, bem como proteger esses direitos contra ameaças de terceiros”. Assim o acesso à informação e a transparência são mecanismos que atuam no controle das ações e programas desenvolvidos para concretizar os direitos fundamentais (LEAL, M.C.H; MAAS, 2018, no prelo).

Portanto, dos Relatórios Especiais acima destacados, conclui-se que há a vinculação entre o acesso à informação, a transparência e a luta contra a corrupção. Apesar dos relatórios não mencionarem, em larga escala as práticas corruptivas, demonstram que somente com o desenvolvimento da cultura da transparência – ativa e passiva - se garante o efetivo acesso às informações de interesse geral, resultando como elemento na luta contra a corrupção, na forma de medida preventivas.

As medidas preventivas estão previstas na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Esta menciona a transparência no que tange a elaboração de políticas e práticas de prevenção da corrupção, pois a gestão pública e os interesses públicos devem ser realizados com a participação da sociedade e espelhar os princípios democráticos. Como medida preventiva, o setor público, em especial, as contratações dos funcionários públicos, devem basear-se nos princípios da transparência e eficiência, de modo que somente critérios objetivos, como mérito, equidade e aptidão, sejam observados nas relações estatutárias ou celetistas dos funcionários públicos. Os procedimentos de contratações públicas e a gestão da máquina pública também devem estar fundamentados na transparência, através do dever de prestação de contas³¹.

Ainda, no contexto da informação pública, cabe aos Estados aumentar a transparência como medida preventiva, isso ocorre quando se permite o acesso dos

³¹“Artigo 9º. Item 2. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará medidas apropriadas para promover a transparência e a obrigação de render contas na gestão da fazenda pública. Essas medidas abarcarão, entre outras coisas: a) Procedimentos para a aprovação do pressuposto nacional; b) A apresentação oportuna de informação sobre gastos e ingressos; c) Um sistema de normas de contabilidade e auditoria, assim como a supervisão correspondente; d) Sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e controle interno; e e) Quando proceda, a adoção de medidas corretivas em caso de não cumprimento dos requisitos estabelecidos no presente parágrafo” (UNODC, 2003, p. 13).

cidadãos para que se tenham acesso às informações sobre “a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisão de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais [...]” (UNODC, 2003, p. 13). Outra medida preventiva de combate à corrupção, diz respeito a participação da sociedade, pois cabe aos Estado o fomento na participação dos cidadãos e das organizações não governamentais, sociedade civil, organização comunitárias, a fim de que se amplie a transparência e se garanta o acesso eficaz às informações públicas (UNODC, 2003).

A Declaração de Atlanta e o Plano de Ação para o Avanço do Direito de Acesso à Informação³² foi elaborado durante uma conferência do Instituto Carter Center ocorrida entre 27 e 29 de fevereiro de 2008. Nessa conferência reuniram-se 125 especialistas em acesso às informações públicas, totalizando 40 países distintos.

A Declaração foi publicada em 26 de março de 2008 com sugestões para promoção e implantação efetiva do exercício do direito de acesso à informação. Nesse contexto, os especialistas reconheceram “que o direito de acesso a informação é a base para a participação cidadã, boa governança, a eficiência na administração pública, a prestação de contas e esforços de combate à corrupção” (CARTERCENTER, 2008, p. 01). Inclusive citou a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção na relação da prevenção da corrupção como instrumentos de combate e que é responsabilidade dos Estados que os cidadãos tenham o efetivo acesso à informação (CARTERCENTER, 2008).

A Declaração concluiu que o acesso à informação é um direito humano fundamental. Ademais, o Plano de Ação para efetivar as conclusões e os princípios previstos na Declaração trouxe competências para cada esfera de atuação, no entanto, somente com a atuação simultânea de cada âmbito se efetiva o direito de acesso. Assim, para a Comunidade Internacional, as Organizações Intergovernamentais como Organização das Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos e seus respectivos órgãos internos e as organizações não governamentais nacionais e internacionais devem, conforme consta na Declaração de Atlanta

³² O Instituto Carter Center é uma instituição privada. Destaca-se que a Declaração de Atlanta foi realizado “por mais de 125 representantes do governo, sociedade civil, mídia, setor privado, instituições financeiras internacionais, doadores e acadêmicos de 40 países que participaram da conferência global sobre o direito de acesso à informação pública de 27 a 29 de fevereiro de 2008 realizada no The Carter Center em Atlanta” (CARTERCENTER, <<https://www.cartercenter.org>>).

4. Os órgãos internacionais e regionais devem:
 - a. tomar medidas para assegurar que todos os Estados contem com mecanismos efetivos para promover e proteger o direito de acesso à informação;
 - b. desenvolver instrumentos sobre o direito de acesso a informação;
 - c. realizar monitoramento permanente do cumprimento a esse direito, mediante mecanismos formais e informais de acompanhamento, tais como processos de revisão e escrutínio por parte de especialistas da área (CARTERCENTER, 2008, p. 05).

Os Estados devem realizar a promoção do direito de acesso à informação através de programas nacionais resultando na inserção de uma política setorial. Do mesmo modo, devem capacitar os funcionários públicos, através de treinamentos em que compartilhe as melhores práticas mundiais, para atender os cidadãos quanto ao acesso à informação. Ainda, “colocar em prática políticas e sistemas efetivos de gestão da informação que facilitem a interferência do poder público em criar e manter registros adequados bem como de cumprir sua obrigação de permitir acesso a informação” (CARTERCENTER, 2008, p. 06). Já as empresas multinacionais e nacionais devem se comprometer, voluntariamente, em divulgar as informações “de interesse público de forma proativa, sendo que tais esforços necessitam ser incentivados e apoiados”. A sociedade civil, por sua vez, “precisa garantir o exercício pleno do direito de acesso a informação, solicitando e fazendo uso da informação pública e promovendo e defendendo o direito” (CARTERCENTER, 2008, p. 07).

Assim, no contexto internacional verificou-se a importância do acesso às informações, através de uma transparência eficiente, em que as instituições públicas estejam comprometidas com os cidadãos. As divulgações devem ser divulgadas de modo claro e com linguagem acessível, a fim de permitir a fiscalização por parte da sociedade. O combate à corrupção ocorre quando a informação pública é fiscalizada pelo cidadão, decorrente dos mecanismos de acesso à informação e a transparência que permite o controle. Dessa forma, analisar-se-á o direito de acesso à informação no ordenamento jurídico brasileiro e posteriormente os mecanismos já inseridos no contexto brasileiro.

3.2 O acesso à informação e à transparência na Administração Pública brasileira

Observada a vinculação entre o direito de acesso à informação com a transparência para a luta contra a corrupção em âmbito das Organização das Nações

Unidas, os quais se aplicam aos Estados, adentrar-se-á no estudo do direito de acesso à informação em âmbito brasileiro para posteriormente verificar os mecanismos de acesso à informação e os mecanismos de combate à corrupção.

Com efeito, o acesso à informação é pressuposto para a concretização do controle social, pois somente através da disponibilização das informações de interesse geral, o cidadão pode compreender o funcionamento da máquina pública e participar dos processos decisórios, como forma de combate à corrupção. O acesso à informação “permite que o poder, agora ‘desnudo’, possa ser controlado pelo indivíduo comum, destinatário das políticas públicas. Logo, a partir de agora, não se pode imaginar mais uma Administração sem transparência” (HEINEN, 2015, p. 11). Assim, o combate à corrupção, por meio da sociedade, ocorre apenas quando os cidadãos passarem a fiscalizar a gestão estatal, através do acesso à informação.

Devido a herança da colonização brasileira marcada pela exploração mercantil e por características patrimoniais as quais utilizam de quaisquer bens da Administração Pública para seus interesses privados (HOLANDA, 1995), tornou os cidadãos apenas expectadores dos seus próprios direitos. Além disso, a falta de programas contra a cultura encontrada e principalmente a falta de “criação de um consistente programa nacional de combate à corrupção, que possa garantir, de maneira efetiva, a transparência e a ética no País” (PEREIRA, 2002, p. 47) torna a sociedade inerte frente ao poder facultade de fiscalização dos atos públicos.

Entretanto, mesmo sem uma política pública de combate à corrupção brasileira, encontra-se mecanismos que auxiliaram os modelos de gestão, assim passa-se de uma Administração Pública patrimonial, burocrática para uma gestão gerencial, iniciada a partir de 1990, em que se almeja os resultados eficazes (BRESSER-PEREIRA, 2007). Dessa forma, inicia-se, ainda que, minimamente, a difusão da transparência pública na qual permite ao cidadão a análise dos atos, decisões, projetos e metas desenvolvidas pela Administração Pública.

Há uma tendência de se firmar uma “cultura ética”. Para tanto, o grupo de indivíduos que intenta malbrandar a coisa pública precisa ser desestimulada, o que reforça a necessidade de que os meios de controle devam ser percebidos pela população, sendo que esta ideia deve ficar presente na coletividade. E, nesse particular, a arquitetura normativa e institucional é franca e muito abrangente, mas no mais das vezes, inoperante. É preciso tornar real a ideia de moralidade, de probidade etc. Nesse sentido, o controle social efetivo pode ser prático a partir da LAI, ainda que seja impossível ser ele absoluto, porque incidirá em momentos diversos do exercício das funções administrativas (HEINEN, 2015, p. 22).

O direito fundamental de acesso à informação está garantido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ancorado no artigo 5º, inciso XIV³³, em que “é assegurado a todos o acesso à informação³⁴ e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>). Nesse mesmo entendimento, o direito de acesso à informação também consta no inciso XXXIII do referido dispositivo.

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, <<http://www.planalto.gov.br>>, grifo nosso).

Em específico, no capítulo da Administração Pública, há também previsão do direito de acesso, na perspectiva da participação dos cidadãos na gestão pública. O artigo 37, parágrafo 3º, inciso II da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, dispõe que “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo³⁵” (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>).

Além disso, há previsão do acesso às informações sobre o patrimônio cultural brasileiro, competindo à Administração Pública “a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” previsto no parágrafo 2º do artigo 216 da Constituição Federal. Ainda, o

³³ 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: XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>).

³⁴ No julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade n.º 4.815, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que: “O direito de informação, constitucionalmente garantido, contém a **liberdade de informar**, de se informar e de ser informado. O primeiro **refere-se à formação da opinião pública**, considerado cada qual dos cidadãos que pode receber livremente dados sobre assuntos de interesse da coletividade e sobre as pessoas cujas ações, público-estatais ou público-sociais, interferem em sua esfera do acervo do direito de saber, de aprender sobre temas relacionados a suas legítimas cogitações (BRASIL, 2016, p. 103, <<http://www.stf.jus.br>>, grifos nossos).

³⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e **XXXIII** (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>, grifos nossos).

sistema nacional de cultura está baseado na política nacional de cultura e orienta-se pelo princípio da “transparência e compartilhamento das informações”, com previsão no inciso IX do parágrafo 1º do artigo 216-A da Constituição (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>).

Assim, os dispositivos acerca do direito fundamental de acesso à informação servem como fundamento para a participação, decisão, controle e fiscalização dos atos públicos, a ênfase se desenvolve na perspectiva que o cidadão se torna um ator ativo e participante na esfera pública, mas para que sua participação seja efetiva deve ter o acesso às informações como pressuposto de sua participação (LEAL, M.C.H; MAAS, 2018, no prelo).

Nesse contexto, o direito de acesso à informação identifica-se como “direito humano ao saber”, pois “representa técnicas democráticas de alta densidade na conformação das relações humano numa determinada comunidade política e social” (SARLET, MOLINARO, 2015, p. 11). Esse direito ao saber é estudado pela disciplina jurídico do Direito da Informação, decorrente da previsão do inciso XXXIII do artigo 5º e do inciso II do parágrafo 3º do artigo 37, ambos da Constituição Federal, regulado pela Lei n.º 12.527 de 18 de novembro de 2011.

Assim, o controle social está instrumentalizado pela Lei de Acesso à Informação. Compete a lei dispor dos procedimentos para garantia do direito de acesso às informações em poder dos órgãos públicos (BRASIL, 2011, <<http://www.planalto.gov.br>>). É através da Lei de Acesso à Informação que se intensifica a transformação da cultura do sigilo e do segredo para inserir a cultura do acesso, da transparência, da divulgação e circulação de informações públicas.

A Lei de Acesso à Informação Brasileira foi guiada pela interpretação do direito à boa administração Pública, prevista no artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais de Nice. A Boa Administração Pública³⁶ é caracterizada por uma Administração Pública transparente, eficiente, marcada pelo atendimento do interesse público, do acesso às informações (OHLWEILER, 2016). No Brasil, a Constituição Federal não traz o direito à boa Administração Pública como direito fundamental. No entanto, o

³⁶ O direito à Boa Administração Pública coaduna-se com o direito brasileiro, porquanto confere aos cidadãos a possibilidade de exigir o cumprimento dos princípios norteadores das funções da Administração Pública, assim, pode a sociedade requerer o cumprimento dos princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal, os quais os gestores públicos têm obrigação em cumprir (HACHEM, 2014).

direito de acesso à informação bem como o princípio da publicidade são os fundamentos da boa Administração Pública (LEAL, M. C., MAAS, 2017).

É importante ressaltar que o direito de acesso à informação, previsto na Constituição Federal de 1988, diferente daquele estudado na seção acima, não decorre do direito à liberdade de expressão e pensamento. Também não está relacionado ao direito de se manifestar livremente como ocorre na Declaração Universal de Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. A Constituição Federal traz o direito de liberdade de expressão e pensamento no art. 5º, inciso IV³⁷, em que as pessoas têm o direito de se manifestar livremente, sendo proibido o anonimato.

Assim, apesar das normas internacionais de proteção aos direitos humanos preverem o direito de buscar, receber e difundir informações incluso ao direito à liberdade de expressão e pensamento, a Constituição Federal de 1988, inova e traz em incisos distintos a garantia a ambos os direitos. No entanto, destaca-se que “a ordem constitucional brasileira se orienta pelas diretrizes contidas nas declarações internacionais de direitos [...] no sentido de considerar o acesso à informação como um direito fundamental” (BENTO, 2015, p. 130).

Destaca-se que o direito de acesso à informação³⁸ possui além do direito de pedir e receber informações das instituições, outra perspectiva, a obrigação de o Estado garantir a “disponibilidade de determinadas categorias-chaves de informações”, tendo em vista que o dever estatal compreende as ações positivas de garantir o efetivo acesso quanto as informações acerca dos direitos humanos (LEAL, M.C.H; MAAS, 2018, no prelo).

O Estado possui o dever de proteção dos direitos fundamentais, cabendo a ele proteger os cidadãos nas relações que envolvem direitos fundamentais. O que desperta a concepção de que ao Estado não basta simplesmente

³⁷ 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: IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>).

³⁸ Observa-se que o direito de acesso à informação liga-se ao direito à boa Administração Pública, pois o direito de acesso confere ao cidadão à garantia, ainda que mínima, de examinar e fiscalizar a prestação de contas, para então definir se o direito à boa governança está sendo cumprido. O direito de acesso à informação, torna-se, dessa forma, pressuposto para a efetivação do direito à boa Administração Pública, pois apenas com o acesso as informações “não somente decorrente de provocação indutora, mas como política pública de transparência e publicidade dos atos, fatos e negócios da Administração Pública, o que implica colocar à disposição tais elementos de forma fácil e inteligível” pode se garantir a boa Administração Pública funcional e eficiente (FRIEDRICH; LEAL, 2014, p. 03).

fornecer o acesso à informação que já está de posse dos órgãos públicos, mas ir além, no sentido de sobre ele recair a atribuição de coletar e de compilar novas informações, disponibilizando-as de forma simples e de fácil compreensão (LEAL, M.C.H; MAAS, 2018, no prelo).

Prosseguindo, o direito de acesso à informação, antes da promulgação da Lei de Acesso à Informação, era regulado por diversas legislações, principalmente em âmbito federal. Assim, na evolução das leis de acesso à informação e aos documentos públicos, encontra-se as seguintes leis: a Lei n.º 8.159, de 08 de janeiro de 1991, que disciplinou a política nacional de arquivos públicos e privados, ainda vigente, regulamentada pelo Decreto n.º 4.073, de 03 de janeiro de 2002, revogado pela Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 1991, <<http://www.planalto.gov.br>>).

Além disso, a publicação da Lei n.º 9.051/1995, conferia aos cidadãos a possibilidade da obtenção de certidões “para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações” (HEINEN, 2015, p. 48). Entretanto, o cidadão deveria justificar seu pedido e a destinação da informação, violando assim o direito fundamental. A Lei n.º 9.507 de 12 de novembro de 1997 regulamentou o direito de acesso a informações, inclusive explicando o que se considerava de bancos de dados públicos³⁹ e disciplina o rito processual do *habeas data* (BRASIL, 1997, <<http://www.planalto.gov.br>>). Posteriormente, a Lei n.º 9.784 de 29 de janeiro de 1999 regulou o processo administrativo em âmbito federal (BRASIL, 1999, <<http://www.planalto.gov.br>>).

Em 04 de maio de 2000 foi editada a Lei Complementar 101, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (BRASIL, 2000, <<http://www.planalto.gov.br>>). O Decreto n.º 5.482, de 30 de junho de 2005, formalizou o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, criado em 2004, sendo responsável pela sua gestão a Controladoria-Geral da União (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, <<https://escolavirtual.cgu.gov.br>>). A Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009, alterou disposições importantes na Lei Complementar n.º 101/2000, obrigando os Municípios, o Distrito Federal, os Estados e a União a divulgação, em tempo real, dos dados financeiros e orçamentários (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, <<https://escolavirtual.cgu.gov.br>>).

³⁹ No parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 9.507/ 1997, dispõe que: Considera-se de caráter público todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações (BRASIL, 1997, <<http://planalto.gov.br>>).

Posteriormente, houve a criação da LAI – Lei n.º 12.527 – que ocorreu em 18 de novembro de 2011 e passou a vigorar 180 dias após a sua publicação, em 16 de maio de 2012. O Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012, que definiu os procedimentos do acesso à informação em âmbito federal (BRASIL, 2012, <<http://www.planalto.gov.br>>).

Aponta-se que a Lei de Acesso à Informação vem no sentido de regular os fundamentos constitucionais os quais garantem o acesso à informação, assim a LAI estabeleceu “de forma clara as condições e o alcance do direito de acesso, bem como das obrigações do poder público na gestão da informação, na promoção da transparência pública e no atendimento a solicitações” (BENTO, 2015, p. 130).

A Lei de Acesso à Informação tem por finalidade proporcionar o desenvolvimento do governo aberto, isto é, a transformação da cultura do sigilo, do segredo, na cultura da transparência ou de acesso aos atos, às decisões e às informações realizadas em qualquer entidade ou setor público. Dessa forma, “é preciso que todos os envolvidos na gestão pública compreendam que a abertura do governo é mais do que uma obrigação, é também um direito humano e fundamental, sendo essencial para a governança efetiva e apropriada” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 14).

O acesso à informação, normatizado pela Lei de Acesso à Informação, assegura às pessoas naturais, pessoas jurídicas e aos entes despersonalizados a prestação das informações de caráter coletivo ou geral da Administração Pública federal, estadual, municipal e dos particulares que prestam serviços públicos ou que de alguma forma utilizam recursos públicos (MOLINARO; SARLET, 2016), consoante os artigos 1º e 2º da Lei de Acesso à Informação

Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela **União, Estados, Distrito Federal e Municípios**, com o fim de garantir 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.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas (BRASIL, 2011, <<http://www.planalto.gov.br>>, grifo nosso).

Dessa forma, devem seguir as disposições da LAI os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o Ministério Público, os Tribunais de Contas, os órgãos e as entidades federais, estaduais, municipais e distritais, além da administração pública direta e indireta, bem como as outras entidades controladas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a promoverem o acesso à informação. Também, é obrigatório o fornecimento das informações das entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013).

Diante disso, a não observância da LAI pelos órgãos públicos e pelas entidades privadas que recebam recursos administrativos viola o direito de acesso à informação, resultando no afastamento dos cidadãos da gestão pública e pela falta de abertura da Administração Pública nas discussões e decisões que envolvam o interesse público, ferindo a transparência e, por consequência, a democracia. Por sua vez, a LAI conceitua a informação como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento⁴⁰, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” diferenciando da informação pessoal ou privada em que a pessoa natural pode ser identificada (BRASIL, 2011, <<http://www.planalto.gov.br>>.).

Quanto ao significado de informação, Molinaro e Sarlet (2016, p. 17) esclarecem que as informações abrangem todas as informações criadas ou sob a guarda de qualquer órgão público “inclusive relativas à sua política, organização e serviços, o que inclui informações pertinentes ao patrimônio público, a utilização de recursos públicos, licitações e contratos administrativos”. Considera-se como informações todos os documentos em posse do Poder Estatal, independente da forma de armazenamento, inclusive os documentos antigos ou arquivados. O objetivo da LAI é a divulgação dos dados que produzam conhecimento.

⁴⁰ “Art. 4º. Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato; III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável [...]”(BRASIL, 2011, <<http://www.planalto.gov.br>>, grifos nossos).

Assim, qualquer informação governamental criada ou em posse da Administração Pública que trate de interesse público ou geral deve ser disponibilizada, sendo as instituições públicas obrigadas a garantir o acesso para o cidadão. Entretanto, para que seja disponibilizado as informações públicas, são necessárias recorrer a classificação do interesse, resultando em três tipos de informações: a) de interesse particular; b) de interesse geral; c) de interesse coletivo (HEINEN, 2015).

As informações de interesse particular ou privado corresponde apenas a um indivíduo e apenas ele é interessado na informação, portanto, vedada a sua divulgação de dados pessoais pelo poder público para terceiros, sendo uma das restrições encontradas no artigo 31⁴¹ da LAI, em observância a princípio da privacidade. As informações sobre à intimidade, vida privada, honra e imagem dos cidadãos possuem caráter pessoal e, portanto, o acesso restrito (HEINEN, 2015).

Dessa forma, a regra é que as informações de caráter pessoal e privado não devem ser divulgadas, no entanto, será permitido quando: a) a lei autorizar sua divulgação; b) o titular do direito consentir expressamente para a divulgação. Exceção a essa divulgação ocorre, quando se referirem “ao cumprimento de ordem judicial, à defesa de direito humanos e à proteção do interesse público e geral preponderante” entre outros (HEINEN, 2015, p. 267). Nesse contexto, deve sempre se observar na efetivação dos direitos fundamentais os graus da concretização através da ponderação para justificar as medidas impostas (LEAL, 2014).

Nesse contexto, a partir da criação da Lei de Acesso à Informação surgiram dúvidas quanto à abrangência do vocábulo “informação” e as exceções aos dados privados dos servidores públicos, sendo objeto de julgamento de agravo em recurso extraordinário em Repercussão Geral n.º 652777. A existência da repercussão geral ocorreu em 30/09/2011 e a decisão ocorreu em 23/04/2015. O Supremo Tribunal Federal entendeu que se inclui à denominação de informação de interesse coletivo ou geral, os dados funcionais dos funcionários públicos, principalmente a remuneração, lotação, titulares dos cargos⁴² (BRASIL, 2016, <<http://www.stf.jus.br>>). É fundamental

⁴¹ Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. § 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem [...] (BRASIL, 2011, <<http://www.planalto.gov.br>>)

⁴² O Tribunal, apreciando o tema 483 da repercussão geral, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, deu provimento ao recurso extraordinário, fixando-se a tese de que é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Repercussão Geral n. 483. Julgado em 23 de abril de 2015, <<http://www.stf.jus.br>>)

ao Estado Democrático de Direito a regra da publicidade dos atos realizados pelo poder público, em todas as esferas, e a exceção é o sigilo das informações, sendo esse delimitado pela própria Constituição, quando em conflito com outros direitos fundamentais (MENDES, 2012).

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal concluiu que não viola o direito à privacidade, a divulgação dos dados funcionais dos servidores públicos, resultando no incentivo ao desenvolvimento da cultura da transparência das informações públicas.

Em segundo, as informações de interesse geral são consideradas informações de interesses comuns a toda comunidade ou sociedade, no interesse geral os interessados são determinados ou determináveis. Por sua vez, informações de interesses coletivos dizem respeito aos direitos transindividuais, em que o grupo de pessoas está interligado pela relação jurídica, abrangendo, assim, o interesse particular, devido a outras pessoas se encontrarem na mesma situação jurídica. A restrição que recai sobre o interesse coletivo é que apenas o grupo de pessoas vinculado por determinada situação pode pleitear o acesso às informações do grupo (HEINEN, 2015).

Nota-se que é a partir da criação da Lei de Acesso à Informação que os cidadãos encontram mecanismos intensificados de acesso às informações sobre interesse geral, remodelando o entendimento acerca das informações, pois as informações não possuem mais o “status de sigilo”. Além disso, o acesso à informação de interesse geral redefine “a estrutura da sociedade, a questão do acesso não pressupõe apenas o acesso físico, mas também a transparência e a compreensão do ‘homem comum’ sobre o que é produzido e publicado pelo Estado” (BATISTA, 2010, p. 226).

O artigo 3º traz os princípios gerais, os quais direcionam toda aplicação e execução da Lei de Acesso à Informação, assim, o inciso I afirma que deve ser observada a publicidade como regra geral, e como exceção o sigilo de dados. Aqui, encontra-se o princípio da máxima divulgação protegido internacionalmente como visto na seção acima. Possui como princípios gerais:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - **divulgação** de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
III - utilização de meios de comunicação **viabilizados pela tecnologia da informação**;
IV - fomento ao desenvolvimento da **cultura de transparência** na administração pública;
V - desenvolvimento do **controle social** da administração pública (BRASIL, 2011, <<http://www.planalto.gov.br>>, grifos nossos)

A Lei de Acesso à Informação ao regular o direito de acesso à informação, previu instrumentos de busca às informações, estabelecendo, ainda que, minimamente, o marco acerca da cultura da transparência ao determinar o controle social como diretriz para sua aplicação e instrumentalizar o acesso às informações através da tecnologia da informação (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013). Nesse sentido, destaca-se que a Lei de Acesso à Informação trouxe a transparência sob dois enfoques, a transparência ativa e a transparência passiva.

A transparência ativa ocorre, quando o próprio órgão, ente ou entidade público disponibiliza às informações de interesse geral ou coletivo, independente de solicitação de pessoas naturais ou jurídicas. Encontra-se a transparência ativa nos princípios gerais da Lei de Acesso à Informação, previsto no inciso II do artigo 3º e no artigo 8º em que dispõe: “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral [...]” (BRASIL, 2011, <<http://www.planalto.gov.br>>).

Por sua vez, a transparência passiva configura-se, quando qualquer pessoa solicita ao polo passivo, ao Poder Público, informações sobre interesse público ou geral (BRASIL, 2011, <<http://www.planalto.gov.br>>). Consta no artigo 10 da LAI: “Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida” (BRASIL, 2011, <<http://www.planalto.gov.br>>).

Nesse sentido, como visto acima, o direito de acesso à informação interliga-se com a transparência ativa e passiva. Ambos são requisitos para a efetivação da democracia. Nesse contexto, atuam como pressupostos na realização da democracia e na inserção do cidadão no processo de tomada de decisões públicas administrativas. Aliado a isso, a participação junto ao acesso à informação e transparência formam “uma relação em que cada elemento é propulsor do outro, pois

sem participação não há acesso à informação e à transparência; e sem acesso à informação e à transparência a participação do cidadão não é fomentada e nem legítima” (LEAL, M.C.H; MAAS, 2018, no prelo). Apenas depois de concedido o acesso à informação e formas de participação dos cidadãos na gestão administrativa pode-se combater à corrupção.

A democracia permite que o cidadão realize a fiscalização de quem detém o poder e isso se desenvolve a partir da transparência, pois no Estado Democrático, o regime jurídico tem como regra o princípio da publicidade e como exceção o sigilo (LIMBERGER, 2016). O acesso às informações de interesse geral é arrematado pela previsão do inciso II do parágrafo 3º do artigo da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>).

Assim, o caput do artigo 37 apresenta o princípio da publicidade, resultando no dever do Estado de conceder o acesso à informação de interesse geral. O direito de acesso à informação e o direito à transparência são complementares. Nesse sentido, a transparência encontra-se como instrumento de controle do poder, exercido pelos representantes dos cidadãos, por isso, a transparência vincula-se à democracia, na medida em que quanto maior transparência e acesso à informação mais democrático se considera o país (MARTOS, 2015). E como visto acima, menores são os índices de práticas corruptivas.

A transparência liga-se ao Estado Democrático de Direito, pois permite aos cidadãos a fiscalização dos atos e decisões públicas, torna-se vetor da ampliação da participação pública nas instituições públicas.

para além da clássica escolha dos governantes, a democracia é mais efetiva quando o uso do poder tem visibilidade (embora, em cada ordenamento jurídico, haja uma variação da intensidade da transparência administrativa, desde a publicidade das decisões governamentais à participação da população no condução dos negócios públicos. Ancorada nessas premissas fundamentais, formula-se a existência de um princípio da transparência administrativa, materializado pelo subprincípio (instrumentos ou

mecanismos) da publicidade, da motivação e da participação do administrado na gestão administrativa e na tomada de decisões administrativas por meio de vários institutos: audiências públicas, consultas públicas, plebiscitos administrativos, referendos administrativos, publicações, notificações, direito de acesso, informação e certidão, motivação, processo administrativo [...] (MARTINS, 2010, p. 25).

Assim, na democracia evidencia-se a possibilidade de se fiscalizar e controlar os atos e decisões públicas, diferente do que ocorre em uma autocracia. A transparência, o acesso à informação, a participação são mecanismos que se articulam, tendo em vista que sem a transparência, o acesso à informação não se concretiza. Do mesmo modo, sem a transparência, acesso à informação e participação dos cidadãos no atos e decisões da gestão estatal não se identifica a luta contra a corrupção (LEAL, M.C.H; MAAS, 2018, no prelo).

E mais, identifica-se a transparência na inter-relação dos indivíduos com o poder público, é o “reflexo do princípio democrático no espaço da administração pública, o princípio da transparência torna-se instrumento de legitimidade daquela, numa perspectiva de legitimidade-equidade [...]” (HOMERCHER, 2011, p. 380). Destaca-se que a transparência não se restringe somente ao conceito de publicidade. O direito à transparência trata-se da clareza na administração do patrimônio público, pois torna possível o entendimento dos dados públicos para qualquer cidadão. A Administração Pública transparente não se concretiza ao se publicizar todos as informações públicas, mas em disponibilizar informação de maneira clara (LEAL; FRIEDRICH, 2014).

O dever da Administração Pública em disponibilizar seus atos administrativos decorre do princípio da publicidade. Mais restrito ao princípio da publicidade encontra-se a publicação dos atos administrativos, sendo esse o instrumento que corresponde a publicidade (HEINEN, 2015).

A ideia de transparência, para os economistas, considerando o cidadão como um consumidor dos serviços e atividades realizadas pelo poder público, era readquirir a característica pública das burocracias (FILGUEIRAS, 2012). Nesse sentido, a reforma gerencial visava ampliar a efetividade da administração pública e aproximar a relação entre a sociedade e o Estado (PEREIRA, 2002).

Assim, ultrapassado o modelo de gestão pública burocrática e formal, a transparência surge como forma de reestruturar a Administração Pública, tornando-a mais próxima dos cidadãos, através da motivação dos atos e da abertura na gestão pública (MARTINS, 2010).

Atualmente, estuda-se a transparência, pelo seu viés cultural, isto é, a Administração Pública e os particulares que prestam serviço público em seu nome utilizem a transparência de forma habitual, a qual passa a ser uma prática corriqueira em suas atividades (LOPES, 2011). Porquanto, somente será através da transparência que os indivíduos poderão verificar as contas públicas, fiscalizar os gastos públicos e as decisões realizadas pela Administração Pública (LUÑO, 2015).

Assim, como afirma Heinen (2015, p. 31), o princípio da transparência se desenvolve em quatro esferas interligadas:

a) à eficácia do ato administrativo. Caso ausente a publicidade necessária ao ato, este não produzirá efeitos. Há entendimentos, inclusive, no sentido de que a publicidade poderia conduzir à invalidade do ato administrativo. b) ao dever de dar conhecimento dos atos administrativos, permitindo ao administrador tomar ciência da atividade prestada pelo Poder Público. c) à criação de um espaço democrático, aumentando a possibilidade da maior participação do administrado no exercício das funções públicas; d) ao fomento de um maior controle dos atos administrativos.

Ainda, a transparência tem como fundamentos a ética, objetivando a busca pelo interesse público geral, de forma que respeite os direitos fundamentais e concretize o diálogo entre Administração Pública e os cidadãos. Além disso, através da transparência é que se efetiva o direito à boa Administração Pública (MARTINS, 2010). Assim, através da transparência é que o cidadão participa da gestão pública e realizar, em certa medida, o controle dos atos e decisões públicas, portanto, a não realização do direito de acesso à informação, a inobservância da transparência que resulta na não participação do cidadão “facilita a propagação da corrupção administrativa” (MÜLLER, RECK, 2016, p. 114).

Nesse sentido, o Mandado de Segurança n.º 33.340/DF, Ministro Relator Luiz Fux, que resultou no Informativo n.º 787, asseverou que a transparência deve ser observada por quem mantém contratos administrativos com o Estado, pois “a contratação pública não pode ser feita em esconderijos envernizados por um arcabouço jurídico capaz de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas” (MÜLLER, RECK, 2016, p. 114).

Dessa forma, visto que o ordenamento jurídico brasileiro se coaduna com as diretrizes definidas pelo contexto internacional, acerca do acesso à informação e a sua interligação com a transparência, a fim de desenvolver efetivamente o direito humano fundamental de acesso à informação como um instrumento de luta contra a

corrupção. Apenas a previsão do acesso à informação é insuficiente para o combate às práticas corruptivas, portanto, será abordado na próxima seção os instrumentos que efetivam o acesso à informação e o combate à corrupção.

3.3 Mecanismos de acesso à informação no combate à corrupção no ordenamento jurídico brasileiro

A partir da análise feita na seção anterior, na busca da efetivação do direito de acesso à informação são necessários mecanismos que concedam o acesso à informação aos cidadãos, para que esses possam realizar o controle dos atos e decisões realizados pelos gestores públicos. O fundamento da Lei de Acesso à Informação é transformar a cultura do sigilo em uma cultura da transparência, desenvolvendo nos funcionários públicos o entendimento de que a transparência na gestão pública não é apenas uma obrigação, mas o instrumento que assegura um direito fundamental (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013).

Nesse contexto, uma gestão pública eficiente busca a realização do interesse público, de acordo com as normas disponíveis no ordenamento jurídico, sempre respeitando os meios e os procedimentos para se alcançar o interesse público, toda vez que os meios ou fins são distintos do interesse público abre-se espaço para que práticas corruptivas ocorram (GARCIA; ALVES, 2013). Nesse sentido, nas democracias, os gestores públicos não podem considerar a Administração Pública como sua propriedade, porque o titular de todas as instituições públicas é o povo, responsabilizando, portanto, os dirigentes públicos a prestar contas aos cidadãos. A Administração está a serviço do povo, e não o contrário.

Afasta-se do entendimento que a criação do Estado seria um fim em si mesmo, isto é, para atingir os interesses privados ou de determinada minoria. Quando as ações dos gestores públicos são determinadas por interesses particulares, configura-se o desvio ou abuso de poder facilitando as práticas corruptivas (GARCIA; ALVES, 2013). Assim, os interesses da gestão pública são desviados e são necessárias reformas para a renovação desta gestão, de modo a acompanhar a evolução da sociedade, por isso, entende-se que as instituições públicas deveriam estar em permanente renovação. As renovações devem facilitar a participação da sociedade, no entanto, para que isso ocorra, é necessária, como pressuposto a disponibilização, o acesso das informações. Dessa forma, apenas com mecanismos, promovidos pelo

Estado, se efetiva o direito de acesso à informação e conseqüentemente o controle das práticas corruptivas.

Isso está reforçado no primeiro programa a ser estudado, pois o Portal da Transparência em âmbito federal, possui como fundamento o controle social, trazendo dicas para facilitar a fiscalização dos gastos públicos e outros instrumentos que viabilizem o envolvimento do cidadão para uma melhor gestão pública (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, <www.portaltransparencia.gov.br>).

A criação do Portal da Transparência, em âmbito federal, tem contribuído para aproximação do indivíduo em relação ao Estado. O Portal divulga informações da Administração Pública Federal, pela rede mundial de computadores, cabendo à Controladoria-Geral da União a inserção dos dados e o gerenciamento da página virtual (MENDES, 2012). Os gestores públicos possuem a obrigação de prestar contas sobre suas decisões e isso ocorre através do acesso à informação que desenvolve a fiscalização de atos corruptos. Para tanto, os cidadãos, através dos Portal da Transparência, realizam a fiscalização, isto é, o controle social.

Destaca-se que o Portal da Transparência passou a ser obrigatório aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir da Lei Complementar n.º 131, criada em 2009⁴³ e que determinou o fornecimento em tempo real das informações acerca da gestão orçamentária e financeira. Portanto, os a partir da edição da Lei, os Portais da Transparência deveriam funcionar em um ano para os Estados, Distrito Federal e Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes. Os municípios que possuem entre 50.000 e 100.000 (cem mil) habitantes possuíam 2 anos para desenvolver o Portal da Transparência. Por fim, Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes deveriam criar o Portal da Transparência em 04 anos (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013).

O Portal da Transparência refere-se à transparência ativa, prevista no art. 8º da Lei de Acesso à Informação: “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no

⁴³ Encontra-se no parágrafo 4º do artigo 8º da Lei de Acesso à Informação idêntica obrigatoriedade. Apenas dispensando os Municípios com menos de 10.000 (dez mil) habitantes. “§ 4º - Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)” (BRASIL, 2011, <<http://www.planalto.gov.br>>).

âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas" (BRASIL, 2011, <<http://www.planalto.gov.br>>).

Desse modo, o referido Portal da Transparência foi criado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em 2004 e formalizado pelo Decreto n.º 5.482, de 30 de junho de 2005, portanto, anterior a Lei de Acesso à Informação (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, <<https://escolavirtual.cgu.gov.br>>). Assim, o surgimento do Portal da Transparência anterior a Lei de Acesso à Informação denota o interesse da Controladoria-Geral da União em expandir os instrumentos e mecanismos que auxiliem no controle da corrupção.

Destaca-se que no momento em que os Estados, Distrito Federal e Municípios estão aderindo à LAI, através da criação de instrumentos que garantam o acesso à informação, o indivíduo vai desenvolvendo o interesse em buscar dados públicos (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, <<http://www.cgu.gov.br>>). Ressalta-se que a divulgação dos dados públicos não evita que o indivíduo recorra ao Poder Judiciário para garantia do acesso à informação pública (MOLINARO; SARLET, 2016)

Nesse contexto, na apresentação do programa Portal da Transparência⁴⁴ no seu sítio próprio está definido como seu objetivo o aumento da transparência na gestão pública, com a finalidade de proporcionar aos cidadãos o rastreamento dos recursos públicos utilizados. Além disso, outro fundamento para o Portal da Transparência é o entendimento da transparência como “o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes” (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, <www.portaltransparencia.gov.br>).

Somente com a divulgação das informações públicas para que a sociedade tenha acesso aos dados públicos. O acesso à informação é pressuposto para participação das pessoas nas decisões públicas e alcance do interesse geral, de modo que essas possam participar verdadeiramente da gestão pública. Através da divulgação das informações, o cidadão pode realizar o combate à corrupção, mas,

⁴⁴ São informações encontradas no Portal da Transparência em âmbito federal: 1) Orçamento Anual; 2) Receitas Públicas; 3) Despesas Públicas; 4) Recursos Transferidos; 5) Gastos por Cartão de Pagamento; 6) Áreas de Atuação do Governo; 7) Programas de Governo; 8) Benefícios aos Cidadãos; 9) Programas e Ações Orçamentárias; 10) Emendas Parlamentares; 11) Órgãos do Governo; 12) Servidores Públicos; 13) Viagens a Serviço; 14) Imóveis funcionais; 15) Licitações; 16) Contratações; 17) Convênios e outros Acordos; 18) Sanções (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, <www.portaltransparencia.gov.br>).

além disso, com o acesso aos dados pode participar das deliberações públicas e controlar o procedimento e prevenir o surgimento de novos atos corruptivos.

Destaca-se as principais alterações para a evolução da divulgação de dados e informações ocorreu pelo Portal da Transparência, sendo que, desde sua criação em 2004, o Portal apenas disponibilizava dados acerca das transferências de recursos do Governo Federal para os governos estaduais e municipais ou para os próprios indivíduos. Após, em 2005, o Portal da Transparência inseriu dados sobre os gastos diretos do Governo Federal e também a consulta ao “Cartão de Pagamento do Governo Federal”⁴⁵. Ainda, em 2006 foram inseridos os dados sobre as informações cadastrais dos convênios firmados pelo Governo Federal, a partir de janeiro de 1996 (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2014, <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>).

A partir de 2007, o cidadão teve a possibilidade de utilizar o serviço de mala direta, ou seja, atualizações dos convênios firmados por qualquer município são encaminhados diretamente ao e-mail informado pelo cidadão, desde que requerido e preenchido o cadastro. Em 2008, o cidadão pôde consultar as empresas ou pessoas naturais que possuem impedimentos em licitações ou contratos com os Municípios, os Estados e a União⁴⁶. Outrossim, foram incluídas as consultas as entidades sem fins lucrativos na transferência de recursos e nos gastos diretos do Governo Federal. Além disso, foi possível verificar o nome do portador do Cartão de Pagamento do Governo Federal, incluído em 2005 (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2014, <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>).

Em 2009, foi acrescentado informações acerca da situação funcional dos servidores civis e militares e dos agentes públicos do Governo Federal. Entretanto, são excluídas as informações dos funcionários aposentados, pensionistas, bem como dos funcionários do Poder Judiciário e do Poder Legislativo. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>). No entanto, apenas

⁴⁵ “O Cartão de Pagamento do Governo Federal é o instrumento de pagamento, emitido em nome da unidade gestora, operacionalizado por instituição financeira autorizada, utilizado por órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica e fundacional. Os cartões trazem a facilidade no gerenciamento dos gastos públicos, confiabilidade e segurança, controle detalhado dos gastos realizados e simplificação do processo de prestação de contas pelos órgãos de controle. Além disso, os gastos efetuados pelos cartões poderão ser acompanhados pela sociedade pelo Portal da Transparência” (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, <www.portaltransparencia.gov.br>).

⁴⁶ A denominação da ferramenta utilizada para “conhecer a relação das empresas e pessoas físicas que sofreram sanções que impliquem restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública, nos três Poderes e em todas esferas federativas” no site do Portal da Transparência está grafada como: CEIS (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>).

após a edição da Lei n.º 12.527/2011 e do Decreto n.º 7.724/2012 foram acrescentados dados acerca da remuneração dos servidores (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2014, <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>).

Em 2010, os indivíduos passam a acessar em tempo real o valor dos débitos e créditos do Governo Federal, sendo a atualização realizada diariamente. Além disso, foi incluído na aba Gastos Diretos do Governo a opção pela consulta por programas realizados pelo governo. Em 2012, foi incluído a consulta, por meio do CEPIM (Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas), para os cidadãos “conhecer entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a Administração Pública Federal” (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2014, <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>).

Atualmente, o novo Portal da Transparência sofreu algumas modificações, em 2018, com o objetivo de facilitar a pesquisa das informações públicas, entre as alterações estão as várias formas de apresentações dos dados, através de gráficos ao desejo do cidadão, mecanismos de buscas pela cidade ou estado que facilita o encontro dos dados financeiros acerca dos recursos públicos. No novo Portal da Transparência se destaca a seção dedicada aos conteúdos educativos, assim, o cidadão pode aprender sobre a elaboração do orçamento público (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>).

Nesse sentido, o exame e a fiscalização, não apenas da prestação de contas, mas de todas as atividades desenvolvidas, com a finalidade de atingir o interesse geral, somente podem ser realizadas se os cidadãos possuírem conhecimento do seu papel na sua relação com a Administração Pública. O conhecimento resulta no cidadão consciente de seus direitos, alcançado somente através da educação. O cidadão consciente exige informações verdadeiras dos órgãos públicos que as fornecem (RODRÍGUEZ-ARANA, 2013).

Nesse contexto, o papel fundamental do Estado perpassa pelo desenvolvimento da democratização, aproximando os cidadãos do gestor público, através da criação de linguagem clara e de fácil compreensão (LEAL, FRIEDRICH, 2014). Diante da evolução das ferramentas analisadas no Portal da Transparência, verifica-se a contribuição do acesso à informação e à transparência, para o controle da corrupção, tendo em vista que o indivíduo poderá fazer uso dos mecanismos com o objetivo de fiscalizar os dados de interesse público ou coletivo já divulgados, mas também pela

possibilidade de solicitar os dados não informados pelo Portal da Transparência, através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, assim

[...] o acompanhamento dos recursos financeiros da gestão pública permite à sociedade civil exercer um papel fundamental na identificação de fraudes; suas ocorrências impedem o crescimento do país, solapando a legitimidade da gestão pública, fato que pode ocasionar uma redução do bem-estar coletivo, em prol de interesses individuais, ocasionando a queda de sua imagem (BITTENCOURT; RECK, 2016, p. 84).

Para efetivar uma boa gestão pública é indispensável que a Portal da Transparência traga os dados com clareza, tendo em vista que a falta de informação, não apenas no Portal da Transparência⁴⁷, mas em todos os órgãos públicos compromete a luta contra à corrupção (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>).

Dessa forma, a importância do Portal da Transparência tem como fundamento, o encontro de informações sobre os recursos públicos e a gestão estatal, sendo, portanto, um mecanismo de acesso às informações públicas e, ao mesmo tempo, instrumento de combate à corrupção, pois através das informações ali encontradas, o cidadão acompanha o uso dos recursos públicos (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>).

Nesse sentido, os atos ilícitos beneficiam os administradores corruptos e seus correligionários, pois as decisões são motivadas somente com a finalidade de desviar os escassos recursos públicos e beneficiar interesses particulares. “Frise-se que é viciado todo e qualquer desperdício dos recursos públicos [...] a obrigatoriedade da conclusão prioritária de obras inacabadas, assim como a luta incessante contra as aquisições de produtos com preços acima de mercado” (FREITAS, 2007, p. 31). Assim, as ações dos gestores públicos que versam sobre os registros orçamentários devem estar previstas no Portal da Transparência, a fim de os usuários possam realizar o controle social.

⁴⁷ O Portal da Transparência do Governo Federal possui informações apenas do Poder Executivo Federal e os repasses realizados por esse para os Estados e Municípios. Dessa forma, o Portal da Transparência não contém as seguintes informações: a) receitas, despesas, servidores, gastos com cartão de pagamentos e quaisquer outras do Poder Legislativo e Judiciário, que não possuam alguma relação com o Poder Executivo Federal; b) execução de receitas, de despesas, servidores, gastos com cartão de pagamentos e quaisquer outras informações do âmbito municipal, distrital ou estadual, que não possuam alguma relação com o Poder Executivo Federal; c) sigilosas ou classificadas como ultrassecreta, secreta e reservada (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>).

Por sua vez, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) criado pela Controladoria-Geral da União, tem como objetivo facilitar o cumprimento da Lei n.º 12.527/2011 pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e facilitar o acesso às informações pelos usuários. Conforme a Portaria Interministerial n.º 1.254, é obrigatório o uso do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, em âmbito federal, inclusive para os pedidos realizados diretamente nas sedes físicas do Serviço de Informação ao Cidadão (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, <<https://esic.cgu.gov.br>>). Destaca-se que a criação do Sistema de Serviço de Informação ao Cidadão, tanto eletrônico quanto físico são obrigatórios os demais entes públicos, assim compete a cada Estado e Municípios implementar o sistema.

Nesse sentido, em âmbito federal, a Lei de Acesso à Informação é regulada pelo Decreto n.º 7.724/2012, assim vale-se do Serviço de Informação ao Cidadão para assegurar a transparência passiva, pois cabe ao órgãos e entidades desenvolver o Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, em cada Município ou Estado em suas instituições públicas, com a finalidade de “I - atender e orientar o público quanto ao acesso à informação; II - informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e III - receber e registrar pedidos de acesso à informação” (BRASIL, 2012, <<http://www.planalto.gov.br>>).

Nesse Sistema, os usuários, pessoas naturais ou jurídicas, solicitam as informações, através do sítio <esic.cgu.gov.br> ou pessoalmente. Todavia, os usuários, antes de solicitarem as informações, devem realizar o seu cadastramento. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, <esic.cgu.gov.br>). O E-SIC diferencia-se do Portal da Transparência, pois, no primeiro, os cidadãos e a sociedade em geral podem solicitar ao governo qualquer informação, desde que não sigilosa, sem precisar ser apenas de cunho orçamentário, como por exemplo, o número de vagas em creche ao município de Santa Cruz do Sul; no segundo, o Portal de Transparência, as informações são mais restritas: informações sobre gestão estatal, fiscal e orçamentária, ou seja, apenas de cunho orçamentário; (LEAL, M. C., MAAS, R. H, 2018, no prelo).

Prosseguindo, no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, após o cadastramento, o usuário registra seu pedido que dispõe do prazo, não superior a 20 (vinte) dias para o fornecimento da resposta. No mesmo campo de registro de pedidos, o usuário pode consultar seus pedidos, consultar os recursos, em caso de negação do acesso à informação, atualizar seus dados cadastrais. Além

disso, no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, é facultado ao usuário acessar os relatórios estatísticos acerca dos pedidos e recursos realizados desde a vigência da Lei de Acesso à Informação. Nessa seção, ainda é possível verificar as informações gerais dos usuários solicitantes, conforme os preenchimentos realizados pelos mesmos no Sistema (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, <esic.cgu.gov.br>).

Assim, os Portais da Transparência e o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, visto acima, efetivam a Lei de Acesso à Informação e também a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando possuem informações sobre a gestão estatal: orçamentária e fiscal. Dessa forma, conclui-se que “os Municípios que apenas instituírem o Portal de Transparência não estarão cumprindo com a Lei de Acesso à Informação, cujo o objetivo também compreende a transparência passiva, que abrange, dessa maneira, o e-SIC [...]” (LEAL, M. C., MAAS, R. H, 2018, no prelo). Logo, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios necessitam de dois instrumentos para o cumprimento da transparência ativa e passiva.

Até outubro de 2018 foram registrados 102.825 (cento e dois mil oitocentos e vinte e cinco) pedidos de informações e respondidos 98.06 (noventa e oito mil e seis) pedidos, portanto foram respondidos 95,40% dos pedidos realizados. Os pedidos que foram realizados através do cadastro no (e-SIC) do Poder Executivo Federal estão disponíveis desde 1º de julho de 2015. Todavia, os pedidos que contenham informações restritas, isto é, informações pessoais ou sigilosas não estão disponíveis (ACESSO À INFORMAÇÃO, <www.acessoainformacao.gov.br>).

Ao analisar, os dados, desde a criação do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão, em 2012, foram realizados 670.493 pedidos registrados e respondidos 665.551, assim, foram realizados acesso à 74,79% informações públicas, receberam negativas de acesso 8,40% e outras hipóteses de negativa totalizou 16,82%, dos quais não se encontrou as justificativas da negativa de acesso a essas informações (ACESSO À INFORMAÇÃO, <www.acessoainformacao.gov.br>).

Aqui, destaca-se a necessidade da promoção do acesso à informação seja mais difundida pelo Estado. Do mesmo modo, ao lado do direito de acesso, há a participação dos cidadãos nos procedimentos, atos e decisões realizadas pelos gestores das instituições públicas, acerca dos interesses gerais, sendo que estas devem ser oportunizadas, tendo em vista que os cidadãos são os destinatários do serviço prestado pela gestão estatal. Assim, a promoção da participação dos cidadãos

nas decisões públicas, pressupõe que a administração seja dialógica, isto é, que proporcione os princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa em âmbito administrativo (FREITAS, 2007).

Nesse contexto, a participação na determinação de políticas públicas deve considerar a realidade da sociedade. E mais, cabe a Administração proporcionar a participação, desde que ocorra como método ou durante o procedimento de deliberação. Dessa forma, a participação dos cidadãos vai ao encontro da abertura da gestão estatal, ou seja, é ação que antecede ao diálogo visando através dos interlocutores reais e não apenas marionetes, isto é, interlocutores interessados em escutar os anseios e preocupações e que pretendem solucioná-las. Assim, a participação é a integração do indivíduo na sociedade, caracteriza-se a dimensão ativa, desde que a participação seja livre, regulada (mas sem ser forçada) ligada a solidariedade, na ideia de consenso, em que a preocupação é eficaz quando tratar de assuntos públicos, assuntos de interesses de todos e que vão além dos nossos exclusivos interesses individuais (RODRÍGUEZ-ARANA, 2013).

A participação dos cidadãos auxilia na concretização da fiscalização das atividades desempenhadas pelos funcionários públicos, principalmente na gestão do orçamento. A participação figura como um instrumento legítimo e democrático, resultando em uma cidadania ativa e no desenvolvimento da cultura da transparência (FREITAS, 2007).

Vinculado ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, a Controladoria-Geral da União lançou outro programa para incentivar os municípios e estados a cumprirem a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar n.º 131/2009 e a Lei de Acesso à Informação. Assim, em 07 de fevereiro de 2013, criou-se o programa “Brasil Transparente”, através da Portaria n.º 277. Assim, o objetivo desse programa é verificar quais os municípios estão cumprindo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação. Destaca-se, que a vinculação dos Municípios e Estados ao Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão é obrigatória, devido ao gerenciamento dos pedidos de acesso à informação e do código-fonte do programa, isto é, o ente federativo que participa do programa “Brasil Transparente” necessariamente deve estar como seu Sistema Eletrônico de Serviço ao Cidadão em funcionamento (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, <<http://www.cgu.gov.br>>).

A Controladoria-Geral da União presta assistência técnica para o programa “Brasil Transparente” para que auxilie na inserção de dados de interesse geral, tal auxílio decorre da alteração na Lei Complementar n.º 101/2000, por meio da Lei Complementar n.º 131/2009, acerca da previsão do cumprimento da transparência ativa pelos municípios e estados. Além disso, esse programa disponibiliza um mapa de adesão com os estados e municípios que já aderiram a Lei de Acesso à Informação (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013).

Atualmente, houve 1.819 adesões ao programa “Brasil Transparente”, sendo esse número atualizado em outubro de 2018. Das 1.819 adesões, 33% estão situadas na região Nordeste, 20% no Sul, 24% no Sudeste, 11% no Norte, 12% no Centro-Oeste, além de dez adesões em âmbito nacional. No Rio Grande do Sul são 29 municípios que aderiram ao programa, além do Poder Executivo e Legislativo Estaduais (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, <<http://www.cgu.gov.br>>).

A gestão eficiente estatal deve sempre melhorar a gestão das atividades das instituições públicas, a fim de superar os déficits encontrados na condução da gestão pública, como a falta de capacitação dos funcionários públicos. Para isso, são necessários que se desenvolvam as atividades públicas em prol da disseminação da cultura de transparência na gestão pública, cumprida por ser uma obrigação, e principalmente, o instrumento de controle social para o combate às práticas corruptivas.

Outro programa do Governo Federal é a Parceira para o Governo Aberto (OGP, sigla em inglês – *Open Government Partnership*) em que os países realizam uma Declaração para apresentação de planos de ações nacionais, a fim de fortalecer a transparência das informações, atos e decisões da gestão estatal resultando na luta contra a corrupção, ampliação da participação dos cidadãos nas instituições públicas. Os princípios que os países seguem é a transparência, a participação cidadão, a *accountability* e a tecnologia e inovação, no entanto, para ser membro da Parceira para o Governo Aberto, o país deve preencher requisitos como: transparência fiscal, ao acesso à informação, à participação cidadã e à divulgação de declarações patrimoniais por autoridades (GOVERNO ABERTO, <<http://governoaberto.cgu.gov.br>>).

A participação cidadã ocorre através dos procedimentos democráticos, o confronto de discussões e entendimentos está inserido dentro do diálogo que busca o consenso, a transação, a negociação e até mesmo a negação de proposições,

desde que se chegue ao fim desejado: o bem social. As instituições públicas precisam explicar e justificar suas atividades e decisões aos cidadãos, tendo em vista que esses são os verdadeiros donos dos órgãos públicos (RODRÍGUEZ-ARANA, 2013).

É a partir da abertura do espaço estatal que se encontra a gestão eficiente voltada ao desenvolvimento dos direitos fundamentais dos cidadãos. Isso somente acontece quando há a instrução dos funcionários públicos, a aplicação da ética, na responsabilização dos funcionários por atos indevidos, maior controle do poder conferido aos gestores públicos, para que esses não controlem os cidadãos ou aqueles que representam os seus interesses, através de subsídios e subvenções.

O Brasil foi um dos co-fundadores da Parceira para o Governo Aberto, portanto, desde 2011 elabora planos de ações nacionais para ampliação da transparência das informações e luta da corrupção. Ao longo desses 7 (sete) anos, o Brasil já implementou 82⁴⁸ (oitenta e dois) compromissos e atualmente conta com 16 (dezesesseis) compromissos em andamento, entre eles estão os seguintes: 1) Dados abertos no Governo Federal; 2) Transparência dos Recursos Públicos; 3) Prontidão e eficácia em pedidos de informação, através da política de acesso à informação no Governo Federal; 4) Salvaguarda de informações pessoais dos requerentes que acessam as informações do Governo Federal; 5) Eficácia da política nacional de mecanismos de participação social; 6) Recursos educacionais digitais; 7) Dados abertos e governança de informação em saúde; 8) Prevenção à tortura e aos tratamentos desumanos ou humilhantes no sistema penitenciário; 9) Espaços de inovação para gestão em serviços públicos; 10) avaliação e simplificação de serviços públicos; 11) Inovação aberta e transparência no Poder Legislativo; 12) Promoção do governo aberto nos Estados e Municípios; 13) Transparência e Inovação do Poder Judiciário; 14) Participação social no ciclo de planejamento do Governo Federal; 15) Dados abertos e transparência ativa em questões ambientais; 16) Mapeamento e gestão participativa da cultura (GOVERNO ABERTO, <www.opengovpartnership.org>).

⁴⁸ São compromissos que o tempo de implementação já se extinguiu e foram revisados pelo Mecanismo de Relatório Independente da Parceria do Governo Aberto. São exemplos de compromissos já implementados: 1) Divulgação da cultura pública de dados abertos para os governos locais; 2) Sistema Eletrônico de consultas públicas; 3) Programa Brasil Transparente; 4) Reestruturação do Portal da Transparência do Governo Federal, entre outros (GOVERNO ABERTO, <www.opengovpartnership.org>).

Portanto, todos os compromissos acima são planos de ações nacionais que devem ser realizados em até dois anos – 2020. Durante esse período, o país informa, anualmente, o andamento das execuções dos compromissos assumidos. Além disso, os países são avaliados através do Mecanismo Independente de Avaliação (*Independent Report Mechanism* - IRM). Por esse instrumento, são realizados relatórios independentes, das avaliações feitas pelos países durante os dois anos, que possui a finalidade de avaliar a implantação dos planos de ação e a evolução no cumprimento dos princípios de governo aberto, além de apresentar recomendações técnicas (GOVERNO ABERTO, <www.opengovpartnership.org>).

Em relação aos compromissos em andamento, no Relatório do Mecanismo Independente de Avaliação realizado entre 2016 e 2017, o Brasil cumpriu apenas 18% da implementação dos 16 (dezesesseis) planos de ação. Inclusive as recomendações do Mecanismo são no sentido de realizar compromissos que realizem maiores transformações, pois a maioria dos planos de ação possuem baixo impacto de mudanças (GOVERNO ABERTO, <www.opengovpartnership.org>).

Quanto ao combate à corrupção, o objetivo da Parceria do Governo Aberto é ampliar as informações sobre a gestão estatal, de modo que essas sejam claras e acessadas livremente. Ainda que seja realizada a *accountability*, pois “existem regras e mecanismos que estabelecem como os atores justificam suas ações, atuam sobre críticas e exigências e aceitam as responsabilidades que lhes são incumbidas”. Ainda mobilizar os cidadãos para participação no governo e inovar na tecnologia. (GOVERNO ABERTO, <www.opengovpartnership.org>).

A partir dessa nova modelação da Gestão Pública, fornecida pelo Governo Aberto, em que se amplia a transparência, por meio do controle e fiscalização do cidadão, se garante o acesso à informação, através da tecnologia é possível combater à corrupção. No entanto, o objetivo do Governo Aberto é auxiliar os governos a desenvolverem programas que incentivem a participação dos cidadãos nas instituições públicas. No Brasil, ainda é pequena a criação de ações que visem aproximar Estado e cidadão. A sociedade, por sua vez, exime-se da participação em atividades acerca do interesse público. Logo, a falta de políticas públicas encontra-se com a apatia dos cidadãos participar dos debates públicos resultando deslegitimidade estatal.

4 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO ELEMENTO NO COMBATE À CORRUPÇÃO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: POLÍTICAS PÚBLICAS INTERNACIONAIS E NACIONAIS

As políticas públicas desenvolvidas do acesso à informação tornam-se também instrumentos de luta contra as práticas corruptivas. O Sistema Interamericano de

Direitos Humanos evidencia essa ligação através dos seus dispositivos e decisões. A conexão passa a ser inserida no ordenamento jurídico brasileiro, pois o Brasil é signatário das diversas Convenções.

Dessa forma, o capítulo apresenta a organização do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e sua interpretação do acesso à informação. Posteriormente, analisa-se os dispositivos e decisões da Corte e Comissão Interamericana de Direitos Humanos que realizam a conexão do acesso à informação e a luta contra à corrupção. Por fim, pretende-se verificar como os programas brasileiros decorrentes dos dispositivos e decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos incorporam essa vinculação.

4.1 O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o direito de acesso à informação

A decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH – sobre o direito de acesso à informação que ganhou maior destaque, foi o caso *Claude Reyes versus Chile*, em 2006. O caso consiste na primeira condenação de um país signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos, que se refere exclusivamente sobre o direito de acesso à informação, direito esse tido como decorrente da liberdade de expressão e pensamento.

A presente condenação, dessa forma, transforma-se em uma ferramenta que auxilia na diminuição do fenômeno da corrupção, pois possibilita o acesso aos cidadãos as informações públicas, sejam elas relacionadas a destinação dos recursos públicos ou as decisões administrativas que motivaram tais destinações.

Assim, como já estudado as principais diretrizes do direito de acesso à informação vinculado à transparência e ao combate à corrupção, analisa-se, a partir de agora, esse direito no Sistema Regional Interamericano de Direitos Humanos. Esse Sistema, assim como os outros sistemas regionais de proteção, assegura a proteção dos direitos humanos e interpretam os instrumentos garantidores desses direitos. Atualmente, para contextualizar, existem três sistemas regionais de proteção aos direitos humanos: a) o Sistema Regional Interamericano; b) o Sistema Regional

Europeu⁴⁹; e c) o Sistema Africano⁵⁰ (PIOVESAN, 2014). Estuda-se, mais detalhadamente, a partir de agora, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

O Brasil, desde 1948, com a assinatura da Carta da Organização dos Estados Americanos⁵¹ é membro desta Organização. Dessa forma, todos os Estados Partes da Organização dos Estados Americanos⁵², que assinaram a Carta⁵³, possuem a faculdade de reconhecer a competência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – Comissão IDH (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, <<http://www.oas.org>>).

Por sua vez, a Corte IDH e a Comissão IDH formam o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Entretanto, a Corte não pertence à Organização dos Estados Americanos, ou seja, não é considerado órgão desta Organização como a Comissão (RAMOS, 2014).

No artigo 106 da Carta da Organização dos Estados Americanos está previsto que a função da Comissão IDH é desenvolver a observância e a proteção dos direitos humanos, bem como atuar como órgão consultivo para a própria Organização dos Estados Americanos. No mesmo artigo, informa que competirá a Convenção Americana de Direitos Humanos estabelecer a organização e os procedimentos internos da Comissão (OEA, 1993, <<http://www.oas.org>>).

Atualmente, os seguintes países reconheceram a competência da Comissão: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador,

⁴⁹ O Sistema Regional Europeu de Direitos Humanos possui como principal instrumento de proteção, a Convenção Europeia de Direitos Humanos. A Convenção criou os seguintes órgãos para garantia dos direitos humanos e fiscalização das violações aos direitos humanos: a) Corte de Direitos Humanos – órgão judicial; b) Comissão Europeia de Direitos Humanos – órgão em parte judicial e em parte extrajudicial; c) Comitê de Ministros do Conselho da Europa – órgão de supervisão (MAZZUOLI, 2011).

⁵⁰ Por sua vez, o sistema africano de Direitos Humanos criado em 1981, a partir da Carta Africana de Direitos Humanos e possui dois órgãos de proteção, semelhante ao sistema regional interamericano, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e a Corte Africana dos Direitos e dos Povos instituída apenas em 1998 (MAZZUOLI, 2011).

⁵¹ Pertence à estrutura da Organização dos Estados Americanos, a Assembleia-Geral, o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, os Conselhos Permanentes, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos entre outros (OEA, <<http://www.oas.org>>).

⁵² A última reforma na Carta da Organização dos Estados Americanos ocorreu em 10 de junho de 1993, em Managua, Nicarágua e denomina-se "Protocolo de Managua" em vigência (OEA, 1993, <<http://www.oas.org>>).

⁵³ Além do Brasil, os seguintes países são signatários da Carta da Organização dos Estados Americanos: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, Suriname, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela (OEA, <<http://www.oas.org>>).

El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela (COMISSÃO IDH, <<https://www.cidh.oas.org>>).

Prosseguindo, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos está previsto no artigo 33⁵⁴ da Convenção Americana de Direitos Humanos. São, portanto, mecanismos de proteção aos direitos humanos, a Comissão IDH e a Corte IDH. O artigo 34⁵⁵ e seguintes da Convenção dispõe sobre a organização, as funções, a competência e o procedimento da Comissão IDH (OEA, <<http://www.oas.org>>).

Observa-se que, dentre as funções da Comissão está a possibilidade de expedir recomendações aos Estados membros, requerer informações, realizar visitas a fim de fiscalizar a implementação dos instrumentos de garantia aos direitos humanos (MAZZUOLI, 2011).

Outrossim, a função da Comissão é anterior a atuação da Corte IDH, pois é, apenas por intermédio da Comissão que se recebem as denúncias de violação dos direitos humanos, enviadas por qualquer pessoa. Além disso, as denúncias podem ser realizadas diretamente pelos cidadãos, sem a necessidade de advogado constituído, do mesmo modo, as denúncias podem ser realizadas por entidades não governamentais e também por qualquer Estado-membro, desde que o país denunciado tenha reconhecido a competência da Corte. Destaca-se, que os casos decididos pela Corte são denunciados somente pela Comissão, pois cabe a Comissão promover soluções amistosas com os Estados Partes (REZEK, 2014).

Dessa forma, quando as denúncias chegam ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, cabe à Comissão começar as tratativas com o Estado-violador, por ser o órgão responsável por receber as petições, denúncias ou queixas de violação aos direitos humanos. É a Comissão que realiza o juízo de admissibilidade das violações, podendo solucionar a violação diretamente com o Estado Parte ou apresentar denúncia à Corte⁵⁶ (PIOVESAN, 2014).

⁵⁴ “São competentes para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes nesta Convenção: a. a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Comissão; b.a Corte Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Corte” (COMISSÃO IDH, 1969, <<https://www.cidh.oas.org>>).

⁵⁵ “Seção 1 — Organização. Artigo 34. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos compor-se-á de sete membros, que deverão ser pessoas de alta autoridade moral e de reconhecido saber em matéria de direitos humanos” (COMISSÃO IDH, 1969, <<https://www.cidh.oas.org>>).

⁵⁶ “O artigo 48 da Comissão Americana de Direitos Humanos prevê no item 1: A Comissão, ao receber uma petição ou comunicação na qual se alegue violação de qualquer dos direitos consagrados nesta Convenção, procederá da seguinte maneira: a. se reconhecer a admissibilidade da petição ou comunicação, solicitará informações ao Governo do Estado ao qual pertença a autoridade apontada

Importante destacar que o reconhecimento da competência da Comissão IDH, prevista no artigo 45⁵⁷ da Convenção Americana dos Direitos Humanos de 1969, vincula todos os Estados-Partes da Organização dos Estados Americanos frente à Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Da mesma forma, a aceitação da competência da Comissão obriga os Estados Partes a respeitarem a Convenção Americana dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2014).

Por sua vez, os Estados Membros também possuem a faculdade de assinar a competência da Corte IDH. O artigo 33, alínea “b”, da Convenção, prevê a Corte como órgão competente para “conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes nesta Convenção”, portanto, cabe a Corte a interpretação e a aplicação das disposições contidas na Convenção (COMISSÃO IDH, 1969, <<https://www.cidh.oas.org>>).

Assim, a Corte é considerada órgão jurisdicional e está prevista na Convenção com a finalidade de resolver as transgressões aos direitos humanos, daqueles Estados membros da Organização dos Estados Americanos que reconheceram sua competência contenciosa (COELHO, 2008). Atualmente, os seguintes países aceitaram a competência da Corte IDH: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile,

como responsável pela violação alegada e transcreverá as partes pertinentes da petição ou comunicação. As referidas informações devem ser enviadas dentro de um prazo razoável, fixado pela Comissão ao considerar as circunstâncias de cada caso; b. recebidas as informações, ou transcorrido o prazo fixado sem que sejam elas recebidas, verificará se existem ou subsistem os motivos da petição ou comunicação. No caso de não existirem ou não subsistirem, mandará arquivar o expediente; c. poderá também declarar a inadmissibilidade ou a improcedência da petição ou comunicação, com base em informação ou prova supervenientes; d. se o expediente não houver sido arquivado, e com o fim de comprovar os fatos, a Comissão procederá, com conhecimento das partes, a um exame do assunto exposto na petição ou comunicação. Se for necessário e conveniente, a Comissão procederá a uma investigação para cuja eficaz realização solicitará, e os Estados interessados lhes proporcionarão todas as facilidades necessárias; e. poderá pedir aos Estados interessados qualquer informação pertinente e receberá, se isso lhe for solicitado, as exposições verbais ou escritas que apresentarem os interessados; e f. pôr-se-á à disposição das partes interessadas, a fim de chegar a uma solução amistosa do assunto, fundada no respeito aos direitos humanos reconhecidos nesta Convenção” (COMISSÃO IDH, 1969, <<https://www.cidh.oas.org>>).

⁵⁷ Na seção 3 do artigo 45 está disposta a competência da Comissão: “Todo Estado Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece a competência da Comissão para receber e examinar as comunicações em que um Estado Parte alegue haver outro Estado Parte incorrido em violações dos direitos humanos estabelecidos nesta Convenção. 2. As comunicações feitas em virtude deste artigo só podem ser admitidas e examinadas se forem apresentadas por um Estado Parte que haja feito uma declaração pela qual reconheça a referida competência da Comissão. A Comissão não admitirá nenhuma comunicação contra um Estado Parte que não haja feito tal declaração. 3. As declarações sobre reconhecimento de competência podem ser feitas para que esta vigore por tempo indefinido, por período determinado ou para casos específicos. 4. As declarações serão depositadas na Secretária-geral da Organização dos Estados Americanos, a qual encaminhará cópia das mesmas aos Estados membros da referida Organização” (COMISSÃO IDH, 1969, <<https://www.cidh.oas.org>>).

Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Venezuela e Uruguai (COMISSÃO IDH, <<http://www.cidh.org>>).

Nesse sentido, a análise da Corte IDH recai sob a responsabilidade internacional do Estado-membro que reconheceu sua competência para o julgamento das violações dos direitos humanos. Além da competência contenciosa, a Corte IDH dispõe da competência consultiva, isto é, a possibilidade de interpretar os artigos da Convenção Americana de Direitos Humanos e as disposições sobre direitos humanos contidas em outros tratados (RAMOS, 2014).

Assim, qualquer Estado-Membro da Organização dos Estados Americanos, que seja signatário ou não da Convenção Americana de Direitos Humanos, pode requer a Corte a interpretação dos dispositivos que se referem à proteção aos direitos humanos. Outrossim, a interpretação realizada pela Corte através de sua competência consultiva também se refere as leis internas de cada país, ou seja, cabe ela a análise da compatibilidade entre os instrumentos de proteção internacional aos direitos humanos e o ordenamento jurídico dos países. Por se tratar de direitos humanos, a interpretação realizada pela Corte possui caráter dinâmico e evolutivo, tendo em vista que considera as mudanças sociais e o contexto histórico, acolhendo, sempre, a ampliação dos direitos (PIOVESAN, 2014).

No procedimento, após o recebimento das denúncias de violação aos direitos humanos, a Comissão poderá solucionar o caso diretamente com o Estado-violador e se as medidas impostas forem ineficazes poderá submeter o caso à jurisdição da Corte IDH. A Comissão poderá também oferecer, imediatamente, denúncia contra o Estado-violador à Corte, dependendo da gravidade das transgressões. Depois de recebida a denúncia pela Corte, é realizada a oitiva do Estado e das vítimas, se possível. Além disso, o Estado pode apresentar exceções preliminares contidas na contestação, com o objetivo de extinguir o processo. Depois de resolvido o julgamento das exceções, é realizada a produção de provas. Ao proferir a sentença, a Corte responsabiliza o Estado-Parte da Convenção pela violação aos direitos humanos (RAMOS, 2014).

Dessa forma, a Corte IDH propicia para as vítimas do direito humano violado, quando possível, a efetivação desse, por exemplo, no caso *Claude Reyes versus Chile*, a Corte determinou a divulgação das informações públicas, a fim de efetivar o direito humano restringido. A condenação ao Estado-membro pode conter a reparação

do dano sofrido, através de pagamentos realizados pelo país violador, como também medidas consistentes em obrigações de fazer ou de não fazer, a fim de que o Estado violador se comprometa a respeitar os direitos humanos previstos na Convenção Americana. Posteriormente, a Comissão acompanha o cumprimento de sentença e envia relatórios para a Corte. Por fim, cumpridas todas as imposições ou comprovando a impossibilidade de fazê-las, arquivam-se o processo (COELHO, 2008).

Verificado, brevemente, a funcionalidade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, tanto a Comissão quando à Corte protegem o direito de acesso à informação e suas decisões inovam ao delinear tal direito como humano. Desse mesmo modo, a Organização dos Estados Americanos também possui diretrizes gerais que garantem e desenvolvem tal direito em suas resoluções, assim como visto alhures em âmbito da Organização das Nações Unidas.

Com efeito, o direito de acesso à informação está previsto como direito fundamental nos seguintes instrumentos jurídicos interamericanos: Carta Democrática Interamericana; Declaração de Santo Domingo para o desenvolvimento sustentável das Américas; Estratégia Interamericana para a promoção da participação pública na tomada de decisões sobre o desenvolvimento sustentável; e Convenção Interamericana contra a corrupção, que com maior destaque se estudará em seguida. Ainda, entre os instrumentos jurídicos interamericanos destaca-se a previsão do direito de acesso à informação na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA, <<http://www.oas.org>>).

A interpretação do direito de acesso à informação realizada pela Comissão e pela Corte IDH decorre do artigo IV da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948: “Direito de liberdade de investigação, opinião, expressão e difusão. Toda pessoa tem direito à **liberdade de investigação**, de opinião e de expressão e difusão do pensamento, por qualquer meio” (COMISSÃO IDH, 1948, <<https://www.cidh.oas.org>>, grifo nosso). Igualmente, verifica-se no 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969:

Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão.

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a **liberdade de buscar, receber e difundir informações** e idéias [sic] de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, **que devem ser expressamente fixadas pela lei** e ser necessárias para assegurar: a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou **b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas** (COMISSÃO IDH, 1969, <<https://www.cidh.oas.org>>, grifo nosso).

Entretanto, foi através da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, aprovada pela Comissão IDH, durante a sessão ordinária n.º 108º, realizada entre os dias 16 e 27 de outubro de 2000, que a liberdade de expressão trouxe os contornos do direito de acesso à informação, a fim de produzir, através desse direito, maior transparência na gestão pública e também consolidar a democracia nos países (COMISSÃO IDH, 2000, <<https://www.cidh.oas.org>>). Assim, os princípios primeiro e quarto da Declaração afirmam que:

1. A liberdade de expressão, em todas as suas formas e manifestações, é um direito fundamental e inalienável, inerente a todas as pessoas. É, ademais, um requisito indispensável para a própria existência de uma sociedade democrática.

4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio **só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional** em sociedades democráticas (COMISSÃO IDH, 2000, <<https://www.cidh.oas.org>>, grifo nosso).

Desse modo, a divulgação de informações para assegurar o direito de acesso à informação é a regra, todavia as restrições à divulgação aplicam-se para os dados de segurança nacional, segredo de justiça e outros, da mesma forma que ocorre no ordenamento jurídico pátrio, como foi visto a.

Nesse sentido, o acesso à informação consagra-se como direito humano à medida que a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Convenção Americana dos Direitos Humanos e a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão afirmam que o acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental de qualquer indivíduo, conferindo ao Estados o dever de obedecer e promover o desenvolvimento do acesso à informação. Nesse sentido, a Corte IDH condenou o Chile e o Brasil pela não divulgação de informações públicas (OEA, <<http://www.oas.org>>).

No caso brasileiro⁵⁸, a condenação ocorreu devido à falta de informação sobre as vítimas de desaparecimento forçado. Nesse contexto, o Brasil foi condenado a realizar buscas acerca da Guerrilha do Araguaia e, principalmente, a garantir o direito de acesso à informação sobre as violações de direitos humanos ocorridas no regime militar (CORTE IDH, 2010, <<http://www.corteidh.or.cr>>).

Todavia, mesmo com a previsão do acesso à informação na Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, aprovada pela Comissão IDH, restou à Corte IDH a interpretação de que o artigo 13 da Convenção Americana também possui a perspectiva de assegurar aos cidadãos a busca e o recebimento de informações concedidos pelos órgãos públicos e ser obrigação estatal de divulgá-las à sociedade (MENDEL, 2009).

Em específico, o acesso à informação é garantido a qualquer pessoa, por ser um direito humano e fundamental, nesse sentido, à divulgação dos dados informativos é dispensada a justificativa pela procura das informações. Além disso, como são informações de caráter coletivo e público, sua disseminação pela sociedade é também assegurada pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, desde que não traga prejuízos aos direitos de terceiros (COMISSÃO IDH, 2011, <<http://www.cidh.org>>).

Desse modo, o acesso à informação está intimamente ligado às instituições democráticas, por permitir a fiscalização pelos indivíduos, resultando em uma maior abertura do direito à transparência (COMISSÃO IDH, 2000, <<https://www.cidh.oas.org>>). O direito de acesso à informação garante aos cidadãos o mecanismo de acesso para que se consulte as informações. Além disso, torna-se requisito para que se desenvolva a participação de todos nos países democráticos.

⁵⁸ No parágrafo 292 do caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) versus Brasil, a Corte decidiu que “avalia, de maneira positiva, as numerosas iniciativas do Brasil em prol de sistematizar e dar publicidade aos documentos relativos ao período do regime militar, inclusive os relacionados com a Guerrilha do Araguaia. Em particular, sobre a coleta e sistematização de informações relativas à Guerrilha, de acordo com as informações do Estado e o laudo do perito Antunes da Silva, no marco da Ação Ordinária nº 82.0024682-5, em tramitação na Primeira Vara Federal do Distrito Federal, foram apresentadas 21.319 páginas de documentos, distribuídas em 426 volumes do acervo do extinto Serviço Nacional de Informações. Posteriormente, foram acrescentados 28 tomos de documentos com informações temáticas sobre as incursões do Exército na área de conflito. Em 3 de fevereiro de 2010, foram recolhidos da Coordenação Regional do acervo do serviço secreto do Comando da Força Aérea cerca de 50 mil documentos, dos quais 63 correspondem à Guerrilha do Araguaia. Com base no exposto, o Tribunal julga que não cabe ordenar uma medida de reparação adicional a esse respeito, sem prejuízo de que o Estado deva continuar a conduzir iniciativas de busca, sistematização e publicação das informações sobre a Guerrilha do Araguaia, bem como de informações relativas às violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar, e a elas garantindo o acesso” (CORTE IDH, 2010, <<http://www.corteidh.or.cr>>).

Observa-se que, para que os indivíduos possam participar dos procedimentos deliberativos são necessárias informações e dados públicos, a fim de informar e divulgar à sociedade a prestação de contas dos governos e formas adequadas de processo político. Cabe ressaltar que apenas os Estados com uma sociedade bem informada quanto aos dados públicos pode ser considerado democrático, devido ao procedimento deliberativo, pois apenas com as informações tornam-se necessárias, a medida que se queria discutir e deliberar acerca de interesse geral (OEA, <<http://www.oas.org>>).

Em um Estado democrático que garanta o direito de acesso à informação resulta no fortalecimento do *accountability*, na maior aproximação entre o cidadão e os Gestores Públicos, responsáveis por administrar a máquina pública, fortalecendo a confiança nas instituições governamentais. Quanto maior for a transparência nos atos públicos dos governos, maior será a eficiência e a integridade da administração dos recursos públicos; e, portanto, mais respeito aos direitos fundamentais individuais e sociais para promoção de políticas públicas que atendam tais direitos (OEA, <<http://www.oas.org>>).

A corrupção viola os direitos humanos em diversos países, a divulgação de informações e, antes mesmo, a capacitação de funcionários públicos para que enfrentem as diferentes formas de corrupção, somente se desenvolve quando a cultura da transparência se dissemina. Assim, os funcionários públicos devem compreender que as informações públicas são voltadas para a sociedade, ultrapassando o secretismo estatal, ou seja, o entendimento de que tais informações não pertencem apenas do governo (FUNES, 2015).

Nesse contexto, o que se insere é o acesso à informação como ferramenta ou elemento de combate à corrupção, já que essa é uma ameaça do desenvolvimento social e econômico dos países, a medida que fere os direitos humanos e fundamentais. Verifica-se que o Estado não consegue garantir, efetivamente, que a sociedade utilize desses direitos, tendo em vista que as obrigações dos Estados não são cumpridas e, a partir daí, não se efetiva o direito fundamental, dessa forma, o direito de acesso à informação passa a ser pressuposto de concretização e proteção de todos os demais direitos (LEAL; SCHNEIDER, 2014).

Outrossim, a Lei de Acesso à Informação, bem como outros mecanismos que visam o combate à corrupção, são instrumentos que auxiliam no seu controle, visto que os fenômenos corruptivos estão institucionalizados nos órgãos e nas instituições

públicas. Entretanto, as estratégias de combate à corrupção são mecanismos que progressivamente são inseridos nesses órgãos e instituições públicas, a fim de reduzir os ilícitos cometidos pelos funcionários públicos, já que o acesso à informação possibilita maior visibilidade da sociedade sobre os seus atos (FUNES, 2015).

Assim, a corrupção está ligada diretamente às violações dos direitos humanos e fundamentais, pois a corrupção viola o ordenamento jurídico “como um todo (o caso de suborno de servidores públicos para agilizarem procedimentos burocráticos), o que afeta, por si só, a ordem jurídica posta, além de provocar impactos localizados na rede de direitos e garantias vigente” (LEAL; SCHNEIDER, 2014, p. 421).

Quando um Estado concede aos cidadãos instrumentos efetivos de controle e fiscalização de todo e quaisquer atos das instituições públicas, se torna mais difícil a ação corruptiva, já que na inserção da prestação de contas é possível encontrar os desvios e a dilapidação do patrimônio público (OEA, <<http://www.oas.org>>).

Prosseguindo, a Organização dos Estados Americanos ainda dispõe de outros instrumentos interamericanos que dispõe sobre o acesso à informação como direito humano e fundamental. Assim, a Cúpula das Américas, as Resoluções da Assembleia Geral, as Declarações e os Planos de Ação, as Resoluções e os Documentos do Comitê Jurídico Interamericano (OEA, <<http://www.oas.org>>), são alguns de seus exemplos.

Nesse contexto, a Carta Democrática Interamericana de 2001 prevê que para os países possuírem um regime democrático são necessárias a transparência e a participação dos cidadãos, visto que tal participação somente se desenvolve por meio do acesso à informação. No artigo 4º da Carta Democrática Interamericana está previsto:

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia (OEA, 2001, <<http://www.oas.org>>).

Do mesmo modo, as Resoluções proferidas pela Assembleia-Geral, composta por todos os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos, informam os compromissos políticos com patamares gerais que os Estado assumiram em

matéria de acesso à informação. Além disso, a Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos traz como fundamental a criação da lei de acesso à informação pública, com participação dos cidadãos em sua elaboração; e nos países que já possuem a lei, que essa seja adequada aos instrumentos interamericanos sobre acesso à informação pública (NEGRO, 2015).

Nesse contexto, a articulação entre democracia, acesso à informação e participação dos cidadãos se sobressai, visto que a primeira se efetiva se os cidadãos participarem e para que isso ocorra é necessário que estes estejam informados, possuam o acesso às informações públicas, para, posteriormente, ser realizada a participação e a deliberação de decisões (LEAL, M.C.H; MAAS, 2018, no prelo). Do mesmo modo, a luta contra a corrupção que se encontra na gestão estatal, somente poderá ser combatida se os cidadãos e sociedade puderem fiscalizar e controlar os atos através do acesso às informações. Não haverá combate à corrupção sem acesso às informações públicas.

Na evolução histórica das leis de acesso à informação pública na América do Sul⁵⁹, as primeiras leis foram criadas em 1996 pelos seguintes países: Paraguai, Peru e Bolívia. Em 2002, Argentina e México criaram suas leis de acesso à informação pública; em 2004, foi a vez do Equador; em 2008, o Uruguai e o Chile editaram suas leis. Importante destacar que o Chile editou sua lei de acesso à informação apenas em 2008, somente após ter sido condenado pela Corte IDH em 2006, pela violação ao direito de liberdade de expressão e pensamento, sob a perspectiva do acesso à informação pública. Por sua vez, o Brasil criou sua lei apenas em 2011, como já estudado no capítulo acima (OEA, 2013, <<http://www.oas.org>>).

Em 2010, a criação da Lei Modelo da Organização dos Estados Americanos trouxe diretrizes para os Estados criarem suas leis de acesso à informação pública. A referida Lei esclarece que as informações em poder de qualquer autoridade pública ou privada nos âmbitos dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, abrangendo as esferas federal, estadual e municipal devem ser disponibilizadas. Em relação as organizações privadas, acerca dos benefícios e dos fundos públicos, o

⁵⁹ Na evolução das leis de acesso à informação pública do Hemisfério Ocidental que inclui o Hemisfério Norte e Sul (Américas do Norte, Central e do Sul), a primeira foi editada pelo Canadá em 1985. A Lei Modelo da Organização dos Estados Americanos que possui a finalidade de servir de base para a criação das leis de acessos nos países americanos foi divulgada em 2010. Destaca-se que nos Estados Unidos da América a criação da lei de acesso à informação aconteceu apenas em 2009 (OEA, 2013, <<http://www.oas.org>>).

acesso à informação recai nas operações realizadas com os recursos públicos. Do mesmo modo, as informações da prestação dos serviços públicos por particulares devem também ser divulgadas para os cidadãos (MORENO-VALLE, 2015).

A obrigação de fornecer o acesso às informações cabe aos três Poderes, no entanto, a Lei Modelo do Organização dos Estados Americanos confere ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo maiores obrigações em relação a ampliação do acesso às informações, tendo em vista que ambos os Poderes consagram uma maior visibilidade ao acesso à informação. Dessa maneira, compete ao Poder Legislativo dos Estados Membros monitorar os objetivos da lei de acesso, para caso contrário realizar as alterações necessárias. Do mesmo modo, cabe ao Poder Executivo dos Estados Membros a criação e o desenvolvimento de programas educacionais e informacionais para a difusão do acesso à informação

[...] monitorea regularmente la operación de la ley con el objetivo de determinar si es necesario modificarla para realizar su cumplimiento, identificar las reformas necesarias a otras leyes como la desclasificación de archivos, o datos personales, por ejemplo. Por otra parte, también le corresponde al Poder Legislativo la promulgación de leyes complementarias, la protección de informantes, gestión de archivos públicos, control constitucional, y temas relacionados con el valor judicial de los documentos que se obtienen mediante el proceso de descubrimiento de la información, sobre todo en litigios. En este sentido, para el Poder Ejecutivo, la Guía nos habla de que el Ministerio de Educación dentro de los programas de educación básica en secundaria incluya módulos relacionados con el ejercicio del derecho al acceso a la información (MORENO-VALLE, 2015, p. 57).

Logo, é necessário que o Poder Legislativo e o Poder Executivo trabalhem conjuntamente de forma que o direito de acesso à informação seja efetivo nos países. Nesse âmbito, a necessidade da criação de um órgão autônomo, com a finalidade de supervisionar o cumprimento da lei de acesso à informação pública e implementar políticas públicas que fortaleçam a divulgação das informações aos cidadãos é necessária. Tal órgão seria responsável pela resolução de controvérsias e dúvidas que possam surgir a partir da aplicação da lei (LANZA, 2015)

Além disso, o órgão de supervisão e de aperfeiçoamento, no âmbito administrativo, seria autônomo, a fim de não sofrer interferências dos Poderes Estatais. Também seria responsável pelos julgamentos dos pedidos de acesso à informação recusado de divulgação. Portanto, o recurso administrativo para o pedido de acesso à informação pública não teria os custos de um processo judicial. Destaca-

se, também, que o direito de acesso ao Poder Judiciário não significa a garantia de acesso as informações públicas para todos os cidadãos “porque si un ciudadano de a pie – que queremos que también utilice la ley – quiere saber qué pasa con la recolección de residuos en su barrio o en su municipio, muy difícilmente tramitará todo un proceso judicial para conseguir información” (LANZA, 2015, p. 105). Por isso, o direito de acesso à informação deve ser amplamente divulgado à sociedade, desconstituindo-se a correlação entre o acesso à informação pública apenas para determinadas classes sociais.

Nesse contexto, os órgãos de supervisão e aperfeiçoamento da Lei de Acesso à Informação encontram-se em diversas áreas distintas. No caso do Uruguai, a Unidade de acesso à informação pública encontra-se junto a uma agência já existente. A Unidade de Acesso à Informação Pública (UAIP) pertence a Agência para o Desenvolvimento do Governo e Gestão Eletrônica e Sociedade da Informação e Conhecimento (AGESIC)⁶⁰, essa é a unidade responsável por promover e desenvolver o acesso do cidadão ao governo, sendo órgão dependente da Presidência da República do Uruguai (URUGUAI, <<https://www.agesic.gub.uy>>).

Na Colômbia, a Unidade de acesso à informação pública foi prevista pela Lei de Acesso à Informação inserida na Procuradoria-Geral da Nação (LANZA, 2015). No Brasil, o órgão responsável é a Controladoria-Geral da União, como já antes verificado.

Entretanto, a forma como se desenvolve os órgãos de supervisão e aperfeiçoamento da lei de acesso à informação dentro dos países do sistema interamericano se distanciam das diretrizes delineadas pelas Organização dos Estados Americanos. Assim, órgãos que não possuem autonomia, ou seja, são dependentes do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, sem poderes ou com mínima autonomia para que possam efetivar a transparência, através da Lei de Acesso à Informação de forma definitiva (LANZA, 2015).

Isso se aplica ao Brasil, pois o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União⁶¹ é vinculado ao Poder Executivo Federal e possui as funções de decisão

⁶⁰ A Agência para o desenvolvimento do governo e gestão eletrônica e sociedade da informação e conhecimento (AGESIC) é composta pela seguinte estrutura: o Conselho Diretivo Honorário com cinco assessores e uma diretoria executiva que contém seis áreas operativas, sendo elas: 1) cidadania digital; 2) organismos e processos; 3) tecnologia, 4) operações; 5) seguridade das informações públicas; e 6) administração e finanças (URUGUAI, <<https://www.agesic.gub.uy>>).

⁶¹ Por meio da Medida Provisória n.º 726/2016, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União assumiu as funções da Controladoria-Geral da União, mas essa permanece sendo responsável

sobre os recursos da Lei de Acesso à Informação que versem sobre a informação classificada, quando: a) não se sabe a autoridade superior a quem possa ser dirigido b) desclassificação diante do não fornecimento da divulgação; ou c) quando o prazo para resposta foi descumprido (ACESSO À INFORMAÇÃO, <www.acessoainformacao.gov.br>)

Dessa forma, visto a organização do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como o estudo do acesso à informação na Organização dos Estados Americanos, passa-se a analisar os casos e as decisões que trazem o direito de acesso à informação como elemento no combate à corrupção.

4.2 O direito de acesso à informação como elemento no combate à corrupção: uma análise nos dispositivos e nas decisões do Sistema Interamericano dos Direitos Humanos

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, assim como os outros sistemas regionais já mencionados, é complementar ao sistema global de proteção aos direitos humanos, realizado pela Organização das Nações Unidas. Nesse contexto, os dispositivos do Sistema Interamericano e, em especial, as decisões da Corte IDH seguem as diretrizes do direito de acesso à informação do âmbito global, vista no capítulo segundo. Os sistemas regionais, portanto, se ocupam de “ir além, adicionando novos direitos, aperfeiçoando outros, levando em consideração as diferenças peculiares em uma mesma região ou entre uma região e outra” (PIOVESAN, 2013, p. 341).

Nesse sentido, quanto ao direito de acesso à informação, a Corte IDH entende que o artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos protege o direito de acesso à informação, sendo o fornecimento de informações uma obrigação positiva dos países (CORTE IDH, 2006).

Não apenas o caso *Claude Reyes versus Chile*, mas também os princípios sobre o direito de acesso à informação do Comitê Jurídico Interamericano, previsto na Resolução n. 147, de 07 de agosto de 2008, e as Declarações Conjuntas de 1999, 2004 e 2006 dos Relatores Especiais para a Liberdade de Expressão da Organização

pelas decisões dos recursos do direito de acesso à informação (ACESSO À INFORMAÇÃO, <www.acessoainformacao.gov.br>).

das Nações Unidas, da Organização dos Estados Americanos e da Organização para a Segurança e Cooperação da Europa, formam a base da jurisprudência interamericana que dispõe sobre as características indispensáveis do direito de acesso à informação (COMISSÃO IDH, 2014).

Nesse sentido, por ser o acesso à informação um direito humano toda pessoa possui a faculdade de acessar as informações públicas. O acesso à informação ocorre sem justificativas, pois “não é necessário comprovar um interesse ou um dano pessoal para se obter a informação sob o controle do Estado, salvo quando se aplicar alguma das restrições excepcionais permitidas pela Convenção Americana” (COMISSÃO IDH, 2014, p. 11).

Confere as pessoas o direito de acessar toda a informação pública seja ela produzida pelo Estado ou em seu poder. Informações públicas⁶² produzidas e administradas por empresas privadas na prestação de serviços públicos também são consideradas informações públicas. No âmbito privado, são consideradas informações públicas, aquelas que decorrem do uso dos recursos públicos, através de financiamentos, englobando as empresas e entidades privadas (COMISSÃO IDH, 2014).

O artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, já mencionado anteriormente, define que o acesso à informação decorre da liberdade de expressão e de pensamento e que as restrições estão definidas na Convenção, sendo competência dos Estados regulamentar as mesmas. Além disso, as restrições impostas pelos Estados devem sempre ser proporcionais a necessidade do sigilo das informações. Quando o acesso à informação for questionado ou entrar em rota de colisão, deve ser aplicado, ou seja, isso “implica na prevalência do direito de acesso à informação em caso de conflitos de normas ou de falta de regulação, e a consequente obrigação de interpretação restritiva do regime de exceções” (COMISSÃO IDH, 2014, p. 11).

O princípio regente do acesso à informação pública é a máxima divulgação, assim toda informação *prima facie* é pública e, portanto, acessível por todos os cidadãos; logo todas as restrições estão previstas em lei (COMISSÃO IDH, 2014). O

⁶² O Estado é responsável pelas informações pessoais que se encontram em bases de dados particulares sobre seus funcionários públicos. O Supremo Tribunal Federal, como visto no capítulo segundo, entende que essas informações são de caráter público, assim sendo, que prevalecem sobre a intimidade dos funcionários públicos.

Sistema Interamericano de Direitos Humanos, através da jurisprudência da Corte IDH, em especial o caso de Claude Reyes *versus* Chile, bem como dos princípios sobre o direito de acesso do Comitê Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos⁶³, previstos no Informativo acerca da Liberdade de Expressão, ressalta a obrigação dos Estados em responder aos cidadãos pelas informações solicitadas

[...] impõe diversas obrigações concretas ao Estado, incluindo as de responder de maneira oportuna, completa e acessível às solicitações que lhe sejam formuladas; prover um recurso administrativo de acesso à informação com prazos razoáveis para adotar uma decisão justificada, ou em caso de se aplicar alguma restrição, prover um recurso judicial para questionar a resposta negativa; fornecer ao público informação em forma oficiosa; adequar o ordenamento jurídico interno para que responda a esse direito; implementar adequadamente os padrões que regem essa matéria; produzir ou captar de ofício certos tipos de informação; justificar com clareza as respostas negativas aos pedidos de acesso à informação; gerar uma cultura de transparência; e divulgar de forma apropriada entre a população a existência e o funcionamento dos instrumentos jurídicos, para torná-los efetivos (COMISSÃO IDH, 2014, p. 11).

A Comissão IDH, na Resolução n.º 1 de 2018, deu ênfase a relação, aqui analisada: o acesso à informação torna-se elemento de combate à corrupção, pois a divulgação dos dados públicos pelo Estado e a busca de informações públicas pelos cidadãos, configuram, respectivamente, a transparência ativa e passiva, o que reduz o secretismo incrustado nas Administrações Públicas e configuram-se como formas de ocorrer o efetivo monitoramento dos atos, decisões públicas e procedimentos públicos, a fim de enfrentar e combater a corrupção (COMISSÃO IDH, 2018).

Na mesma Resolução, a Comissão IDH esclareceu que o fenômeno da corrupção afeta os direitos políticos, sociais, econômicos, ambientais e culturais quando os interesses privados são realizados em detrimento do interesse público através do abuso ou desvio de poder, resultando no enfraquecimento dos controles externo e interno realizado pelos Poderes (COMISSÃO IDH, 2018).

No informativo da Comissão IDH acerca da Liberdade de Expressão do Sistema Interamericano de 2014, a ligação entre o acesso à informação e o combate à corrupção já foi confirmada, visto que o primeiro torna-se instrumento de fiscalização da gestão pública estatal e de combate à corrupção, pois fornecido o direito de acesso, o cidadão pode examinar as informações públicas resultando na prevenção dos ilícitos

⁶³ Os princípios acerca do direito de acesso à informação aprovados pelo Comitê Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos estão previstos na Resolução n.º 147 de 07 de agosto de 2008 – CJI/Res. 147 – LXXIII-0/08 (COMISSÃO IDH, 2014).

cometidos pelos funcionários e até mesmo pelos particulares em conluio com os primeiros (COMISSÃO IDH, 2014).

Ocorre, ainda, como já mencionado, que a corrupção ao atingir o Estado Democrático de Direito, aumenta as desigualdades sociais. Assim, os prejuízos dos atos corruptivos impedem o exercício dos direitos humanos dos grupos historicamente discriminados “tales como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, personas migrantes y las personas privadas de libertad [...]” (COMISSÃO IDH, 2018, p. 01).

Ainda, a corrupção se alastra de maneira abundante, pois os esquemas de práticas corruptivas são elaborados de forma organizadas que envolvem instituições públicas e empresas privadas com a finalidade de burlar os contratos administrativos e a prestação de serviço, sempre com o intuito de garantir benefícios pessoais e/ou de terceiros ilegais (COMISSÃO IDH, 2018).

Dessa forma, os Estados devem possuir mecanismos de controle dos atos e decisões públicas, pois apenas através do controle interno, externo e social é que os atos de corrupção podem ser combatidos. Destaca-se que o controle interno, aquele realizado pela própria instituição que emitiu a decisão, ato ou o procedimento de contratação, como, por exemplo, nas licitações públicas, deve realizar a divulgação dos atos, a fim de que a sociedade, organizações não governamentais e os cidadãos possam realizar o controle social (COMISSÃO IDH, 2018).

Nesse sentido, para que seja realizado o controle social, os Estados devem desenvolver mecanismos de acesso aos atos, decisões públicas e procedimentos, somente através da previsão de instrumentos de acesso às informações públicas é que se pode realizar a fiscalização e, portanto, efetivar a luta contra corrupção. Isso está reforçado na decisão da Corte IDH, na condenação do Chile no caso Claude Reyes em 2006.

Dessa forma, na decisão ocorre a ampliação do direito à liberdade de expressão para que também se proteja o acesso à informação, como direito humano, por isso estudar-se-á o caso. O fato ocorreu entre maio e agosto de 1998 quando a empresa Trillium e o Comitê de Investimentos Estrangeiros não forneceram informações sobre o “Projeto Rio Condor”, que segundo as vítimas, ameaçava o desenvolvimento sustentável da décima segunda⁶⁴ região do Chile. O requerimento apresentado pelas

⁶⁴ A décima segunda região chilena é a região de Magalhães e Antártica chilena, extremo sul do país.

vítimas ao Comitê de Investimentos Estrangeiros solicitava informações sobre o contrato realizado entre o Chile e o Comitê, a identidade dos investidores nacionais e estrangeiros para esse projeto, o valor total do investimento, o capital já investido no projeto e entre outras informações (CORTE IDH, 2006).

Entretanto, o Comitê permaneceu inerte frente ao requerimento. As vítimas recorreram à Corte de Apelações de Santiago, com a finalidade de receber as informações, esta Corte rejeitou o recurso, conforme seus precedentes, devido à falta de fundamentação. As vítimas recorreram da decisão, além disso apresentaram queixa contra os Ministros da Corte de Apelações de Santiago à Suprema Corte do Chile, mas ambos sem sucesso (CORTE IDH, 2006).

As vítimas realizaram denúncia para a Comissão IDH, recebida em 17 de dezembro de 1998. A Comissão tentou solucionar o conflito amigavelmente até 2005, no entanto, o Chile não realizou as medidas recomendadas pela Comissão, então esta submeteu o caso a Corte IDH, em 8 de julho de 2005. Perante a Corte IDH, o Chile foi condenado por violar o direito à liberdade de pensamento e de expressão, os direitos e as garantias judiciais e a proteção judicial (CORTE IDH, 2006).

Quanto a violação ao acesso à informação, a decisão foi fundamentada na atuação do poder público, sendo que esta atuação deve estar baseada nos princípios da publicidade e da transparência, sendo o acesso à informação pública o instrumento para que os indivíduos exerçam o controle social da gestão pública. O acesso à informação “é uma garantia indispensável para evitar abusos por funcionários públicos, promover a prestação de contas e a transparência na gestão estatal, e prevenir a **corrupção** e o autoritarismo” (CORTE IDH, 2006, grifo nosso).

Nesse contexto, destaca-se a preocupação e a luta da Corte IDH contra a corrupção, tendo em vista que existe uma crescente integração entre todo o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o combate à corrupção. A ligação entre os direitos humanos e a luta contra à corrupção encontra-se na transparência e no acesso à informação pública:

Considerando que muchas violaciones a los derechos humanos son el resultado o son favorecidas por prácticas corruptas, un mejor conocimiento de dichas prácticas y las formas de identificarlas, prevenirlas y reparar sus consecuencias resulta parte esencial de la agenda de derechos humanos. Más aún, una mayor transparencia y la utilización del derecho de acceso a la información son herramientas fundamentales en la investigación de las violaciones a los derechos humanos y en la lucha contra la impunidad (ROJAS; LE SAUX, 2011, p. 13)

O ponto de convergência entre os direitos humanos e a luta contra a corrupção está centrada na participação dos cidadãos, na transparência e na prestação de contas e, principalmente, na divulgação das informações públicas.

Prosseguindo, a Corte IDH determinou como medida de satisfação e como garantia de não repetição, a entrega das informações requeridas pelas vítimas e sob o controle do Estado, em relação ao “Projeto Rio Condor” (CORTE IDH, 2006). Na supervisão do cumprimento da sentença de 02 de maio de 2008, o Estado e o Comitê de Investimentos Estrangeiros apresentaram as informações disponíveis do “Projeto Rio Condor”, sendo considerada tal medida cumprida pela Corte (CORTE IDH, 2008).

Outra medida de satisfação determinada foi a publicação de trechos da sentença no Diário Oficial e em jornal de grande circulação nacional. O Estado cumpriu tal medida, sendo que os trechos da sentença foram publicados no Diário Oficial em 17 de janeiro de 2007 e no jornal “La Nación” em 22 de janeiro de 2007 (CORTE IDH, 2008).

Foi determinado que o Chile adotasse estratégias que viabilizassem o direito de acesso à informação sob controle do Estado, como medidas legislativas e outras. A Corte IDH ressaltou a importância do projeto de Lei de Acesso à Informação Pública e do órgão judicial recursal, entretanto, afirmou que tais medidas não são suficientes, pois é indispensável que o Estado “garanta a efetividade de um procedimento administrativo adequado para a tramitação e resolução dos pedidos de informação, que fixe prazos para decidir e entregar a informação, e que se encontre sob a responsabilidade de funcionários devidamente capacitados” (CORTE IDH, 2006). Na supervisão do cumprimento da sentença, o Estado informou que o projeto de Lei de Acesso à Informação Pública estava em fase final, a fim de regulamentar o artigo 8 da Constituição Chilena, no entanto, solicitou a cópia integral do projeto, a fim de dar a medida imposta por cumprida (CORTE IDH, 2008).

Na supervisão do cumprimento da sentença de 24 de novembro de 2008, o Estado informou que foi publicada a Lei da transparência e Lei do acesso à informação pública da administração estatal, Lei n.º 20.285/2008, que criou o Conselho para a Transparência com poderes de proteção e promoção do direito de acesso à informação, cumprindo à obrigação imposta pela Corte (CORTE IDH, 2008b).

O acesso à informação pública define-se pela sua característica da maleabilidade, pois ao mesmo tempo que é instrumento de combate à corrupção, é

instrumento de acesso a outros direitos. Assim, a Corte entende que a transcendência do acesso à informação pela sua característica de mecanismo decisivo na ampliação da participação na democracia, gera o controle “[...] da gestão pública e o controle da corrupção por parte da opinião pública, na ausência das quais se torna impossível o escrutínio do cidadão do trabalho estatal e da prevenção de abusos governamentais mediante um debate público informado” (COMISSÃO IDH, 2014, p. 10).

Na democracia, o acesso é imprescindível, pois os cidadãos devem possuir a possibilidade de participar das decisões que dizem respeito aos interesses gerais, o que só ocorrerá de forma efetiva depois de possuírem acesso às informações, sendo elas transparentes, claras e acessíveis. Do mesmo modo, o acesso à informação é instrumento para que se efetive outros direitos, especialmente aqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade “[...] já que é só mediante o conhecimento preciso do conteúdo dos direitos humanos e de suas formas e meios de exercício que se pode acessar efetivamente o seu pleno gozo e usufruto” (COMISSÃO IDH, 2014, p. 10).

A Corte IDH também determinou como obrigação a “capacitação dos órgãos, autoridades e agentes públicos sobre o direito de acesso à informação sob controle do Estado”, a fim de capacitar os funcionários públicos para que estes estejam aptos a atenderem as demandas decorrentes do direito de acesso à informação (CORTE IDH, 2006).

Ainda, a supervisão do cumprimento da sentença trouxe a realização de seminário sobre a lei de acesso, proposto pela Secretaria Geral da Presidência, em que contou com a participação do Poder Executivo e o Poder Legislativo. Quanto a esta supervisão, a Corte IDH informou que as medidas de acesso à informação devem abranger o Poder Judiciário, tendo em vista que os acessos às informações públicas devem ser observados por todos os Poderes (CORTE IDH, 2008).

Na supervisão do cumprimento seguinte, o Chile apresentou ações de capacitação, realizada pela Agência de Probidade e de Transparência, criada pelo Decreto n.º 30/2008. Outrossim, foi realizada a capacitação dos funcionários encarregados do sistema integrado de atenção ao clientes, usuários e beneficiários, vinculado ao programa de melhoramento da gestão. Realizou-se um encontro entre os chefes regionais, a fim de viabilizar a implementação da lei, através dos mecanismos adequados. Foram capacitados os funcionários do serviço nacional de capacitação e emprego do Ministério do Trabalho, funcionários da Tesouraria-Geral

da República do Ministério da Tesouraria e os funcionários de Obras Públicas (CORTE IDH, 2008b).

A lei do orçamento de 2008 aprovou recursos para o plano quinquenal de capacitação sobre a probidade e a transparência. Assim, a capacitação dos funcionários públicos contribui para diminuição dos atos corruptivos, através da prevenção da realização de atos indevidos pela administração e por seus funcionários. O Estado elaborou o Manual da Transparência e Probidade da Administração aplicados a todas esferas administrativas do Estado, assim como aplicada a todos os Poderes, inclusive os funcionários do Poder Judiciário (CORTE IDH, 2008b).

Nesse sentido, quando se desenvolve a capacitação dos servidores públicos, por meio de cursos, palestras, se transforma paulatinamente a rotina das instituições públicas passando da cultura do secretismo para a cultura da transparência. A *accountability* auxilia na luta contra a corrupção, por meio do acesso à informação, a medida que quando não disponibilizado a informação pública, o cidadão pode solicitá-la e esta deve ser fornecida. Assim, a prestação de contas justifica-se quando o Estado é compelido a explicar e justificar seus atos de gestão pública para os cidadãos (ROJAS; LE SAUX, 2011).

Logo, servidores capacitados para atender os cidadãos de forma efetiva em seus requerimentos de acesso à informação pública resulta na satisfação da prestação de contas e no combate a corrupção.

A finalidade desse trabalho é alcançar os ajustes normativos e institucionais necessários para enfrentar o fenômeno estudado. Por fim, é necessário haver um esforço maior de sensibilização e capacitação, capaz de fazer frente aos fenômenos culturais que favorecem a impunidade. Um Estado que não impede a corrupção de suas instituições, ou que alimente a intolerância, ou uma sociedade que é indiferente aos crimes cometidos, converte-se na verdade no mais grave inimigo da justiça (COMISSÃO IDH, 2014, p. 19).

O caso *Claude Reyes versus Chile* concedeu ao acesso à informação sua maleabilidade ao trazer a compreensão que além de ser um direito humano é um mecanismo disponibilizado aos cidadãos para a diminuição do fenômeno da corrupção. A Corte IDH julgou outros casos acerca do direito humano de acesso à

informação, mas sem obrigar o Estado violador a realizar medidas para reparar a violação ao acesso à informação⁶⁵.

Nesse contexto, o viés das condenações sofridas pelo Brasil, El Salvador e Uruguai referem-se ao direito de acesso à informação pública, mas com uma perspectiva militar. Assim nos três casos, a Corte IDH condenou os três países a disponibilizar os documentos e informações militares acerca do regime militar, ou seja, procedimentos policiais realizados sem contraditório e ampla defesa e, em muitos casos, mediante tortura. As condenações perpassam o entendimento de que os países possuem o dever de fornecer as informações acerca das violações aos direitos humanos, ocorridas nesse período.

A condenação brasileira aconteceu em 2010, no caso da Guerrilha do Araguaia, sendo uma das obrigações o desenvolvimento do acesso às informações sobre as violações dos direitos humanos ocorridas no regime militar. O Brasil disponibilizou as informações e documentos através da rede mundial de computadores, no sítio <www.memorialanistia.org.br> (CORTE IDH, 2010). No entanto, é importante destacar que as informações são de interesse coletivo e públicas, mas estão localizadas em outro acervo daquele previsto no site do Portal da Transparência. Assim, o que se conclui é que apesar do Brasil fornecer as informações acerca das violações ocorridas durante a ditadura militar, o seu acesso requer conhecimento do site em que se encontra, tendo em vista que alocadas em acesso distinto do Portal da Transparência, embora considerados informações públicas.

Do mesmo modo, no caso Contreras versus El Salvador, julgado em 2011, a Corte IDH determinou obrigações relacionadas ao direito de acesso à informação vinculadas ao direito de acesso à justiça e o dever de investigar do Estado (CORTE IDH, 2011). As obrigações impostas ainda não foram implementadas pelo país, de acordo com a última supervisão de sentença⁶⁶ (CORTE IDH, 2016).

Entretanto, ao procurar no Portal da Transparência de El Salvador, que é a própria Secretaria de Participação, Transparência e Anticorrupção, e selecionado o

⁶⁵ No julgamento do caso Furlan e familiares versus Argentina, em 2012, a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou como garantia de não repetição da violação ao direito de acesso à informação em saúde e previdência social. Citou o caso de Claude Reyes na medida que se faz necessário “fornecer ao público a máxima quantidade de informação de maneira informal [...]. Esta informação deve ser completa, compreensível, em uma linguagem acessível e estar atualizada” (CORTE IDH, 2012, p. 93).

⁶⁶ A última supervisão de sentença no caso Contreras versus El Salvador disponibilizada no site da Corte Interamericana de Direitos Humanos foi em 01 de setembro de 2016 (CORTE IDH, 2016).

Ministério da Defesa Nacional, através do sítio <www.transparencia.gob.sv>, encontra-se disponível as solicitações realizadas pelos cidadãos de acesso às informações do período ditatorial. Em um pedido de acesso à informação, o cidadão procurava informações acerca do desaparecimento de pessoas entre 1980 e 1992. Em resposta a solicitação feita, o país salvadorenho confirmou que as informações militares requeridas estão classificadas como confidenciais e que não podem ser disponibilizadas. Importante destacar que a solicitação feita pelo cidadão foi realizada com base na lei de acesso à informação salvadorenha (EL SALVADOR, <www.transparencia.gob.sv>).

Outro caso de violação do direito de acesso à informação pública durante o regime militar ocorreu no julgamento do caso *Gelman versus Uruguai*, em 2011. A Corte IDH também determinou a realização de medidas de acesso às informações sobre as violações aos direitos humanos ocorridos na ditadura (CORTE IDH, 2011b).

A Corte IDH entende que o direito de acesso à informação torna-se um instrumento de combate à corrupção a medida que impõe que as informações sobre os mais diversos assuntos de interesse público, isto é, informações públicas, sejam divulgadas para a sociedade. No primeiro capítulo, foi visto que a corrupção também ocorria durante o regime militar brasileiro, assim o acesso à informação pública que visa divulgar para sociedade os crimes cometidos e os desvios de verbas públicas ocorridas no passado são formas de combater a corrupção do presente e do futuro, já que uma das características da corrupção no Brasil é sua institucionalização nos órgãos e entidades públicas.

O acesso à informação garante o fortalecimento da democracia, ao passo que as informações disponibilizadas para os cidadãos possuem o caráter público, ou seja, abrange informações sobre as receitas e despesas, sobre os serviços públicos disponibilizados ao público, como saúde e educação. Atualmente, as informações de controle e gestão dos órgãos públicos devem ser disponibilizadas para os indivíduos como forma do cidadão realizar o controle social, assim, quanto maior a divulgação dos dados e prestação de contas dos gestores públicos, menor a possibilidade de realização de práticas corruptivas.

Merece destaque a jurisprudência da Corte IDH e os informes da Comissão IDH sobre o acesso à informação e sua estreita relação com a democracia, tendo em vista que apenas em uma sociedade livre e democrática se acessa as informações públicas. Além disso, o acesso à informação e a democracia coadunam em prol da

sociedade, sem o acesso à informação não há democracia, e sem democracia não há acesso à informação. Logo, “a formação de uma opinião pública bem informada e consciente de seus direitos, o controle cidadão sobre a gestão pública e a cobrança de responsabilidade pelos funcionários estatais não seriam possíveis se esse direito não fosse garantido” (COMISSÃO IDH, 2014, p. 06).

O Estado possui o dever de promover o debate público para que se alcance a deliberação pública sobre os interesses públicos, no entanto, a deliberação somente será democrática quando antes de iniciar o debate seja disponibilizado as informações públicas para que os cidadãos tenham condições suficientes de realizar o debate e por consequência a deliberação dos assuntos públicos (COMISSÃO IDH, 2014). Nesse contexto, “[...] sem acesso à informação, não há espaço para a participação social, bem como para o controle e para a fiscalização social e judicial de políticas públicas e para a abertura de um diálogo entre os entes envolvidos” (LEAL, M. C., MAAS, R. H., 2018, no prelo).

Desse modo, a construção do conceito de direito humano e fundamental de acesso à informação decorre da interpretação ampla realizada pela Corte IDH⁶⁷, pela Comissão IDH e pelas diretrizes desenvolvidas pelo Sistema Global de Proteção ao Direitos Humanos. No entanto, as decisões da Corte necessitam ser realizadas por políticas públicas inseridas nos países condenados para que o fornecimento das informações públicas aos indivíduos seja garantido e resulte no controle social. Aliado ao acesso às informações públicas, a transparência na gestão pública, com o objetivo de divulgar a manutenção dos gastos de recursos públicos, acredita-se que é possível realizar o controle da corrupção, minimizando os seus efeitos.

A partir desse momento, estuda-se os mecanismos implementados no Chile decorrentes da sua condenação pela Corte acerca do acesso à informação no caso *Claude Reyes versus Chile*, a fim de se realizar uma comparação frente as ações e

⁶⁷ Destaca-se que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos não possui uma “solução mágica” para solucionar os atos corruptivos ou as violações dos direitos humanos, mas pode auxiliar os processos internos dos países. Assim, o Sistema Interamericano torna-se uma ferramenta que ajuda na implementação de padrões. O exemplo trazido é da reforma judicial do Supremo Tribunal da Argentina ocorrida em 2003 em conjunto com inúmeras irregularidades e atos corruptivos. Organizações da sociedade civil, juntamente com a Transparência Internacional da Argentina, organizaram uma série de informativos que diagnosticaram os casos de corrupção e suas soluções. Do mesmo modo, levou-se para uma audiência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos a situação da Argentina. Com a troca do Presidente, foi possível realizar as modificações do processo de nomeação dos magistrados. Assim, “este proceso es un ejemplo exitoso de una demanda ciudadana que fue canalizada por organizaciones de la sociedad civil, y que logró instalarse en las agendas de los poderes del Estado” (ROJAS, LE SAUX, 2011, p. 45).

programas existentes no Brasil. A comparação tem como finalidade analisar quais seriam as medidas que o Brasil poderia desenvolver para aprimorar o acesso à informação e a transparência no combate à corrupção.

Nesse sentido, importante se faz mencionar o controle de convencionalidade que obriga os países signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos, a realizarem a adequação de sua legislação em consonância com o bloco de convencionalidade⁶⁸ definido pela Corte. Assim, o controle de convencionalidade se encontra quando todos os órgãos dos Estados comparam a norma do ordenamento jurídico interno com a norma internacional, a fim de evitar coalisões entre ambos. O artigo 8º da Constituição Chilena sofreu modificações em decorrência da condenação no caso de Claude Reyes e outros, portanto, uma adequação em consonância da Convenção Americana de Direitos Humanos, resultado do controle de convencionalidade (CAVALLO, 2017).

Com efeito, a Corte IDH determinou que o Chile modificasse sua legislação e adotasse estratégias que garantissem efetivamente o direito de acesso à informação pública e à informação de interesse coletivo sob controle do Estado, nesse sentido, o Chile editou a Lei n.º 20.285/2008, denominada Lei da Transparência, vigente desde abril de 2009 (CHILE, <<https://www.educatransparencia.cl>>), lei essa anterior a Lei de Acesso à Informação do Brasil.

Na procura pelas políticas públicas decorrente das medidas impostas pela Corte IDH ao Chile, encontra-se no site do governo federal, <<http://www.gob.cl/>>, três programas relacionados à transparência. O primeiro é o “Programa do Governo”, o segundo é a “Solicitação de dados decorrentes da Lei da Transparência” e o terceiro é “Governo Transparente” (CHILE, <<http://www.gob.cl/>>).

O primeiro programa, denomina-se “programa do Governo” e reúne as medidas que serão realizadas entre 2014 e 2018. O programa é dividido em sete capítulos que tratam de assuntos aleatórios como: a nova Constituição, a proteção da defesa dos consumidores, entre outros. Já, no capítulo que trata da modernização do Estado sobre a probidade e a transparência, o governo projeta aumentar o controle interno

⁶⁸ O bloco de convencionalidade define-se por “todo esse *corpus* jurisprudencial *lato sensu* da Corte Interamericana (sentenças e opiniões consultivas) forma aquilo que se chama de “bloco de convencionalidade” (em paralelo ao conhecido “bloco de constitucionalidade”), que deve servir de paradigma e referencial ético aos juízes e tribunais nacionais quando do exercício de compatibilização das normas domésticas com as do sistema interamericano de direitos humanos” (MAZZUOLI, 2011, p. 93).

do Estado e desenvolver instrumentos para facilitar a fiscalização da sociedade quanto às atividades de lobby (CHILE, 2014).

Nesse contexto, as medidas implementadas na área da transparência, em que o acesso à informação é utilizado, não apenas através da solicitação de dados pelos cidadãos, mas na inclusão da divulgação das informações públicas, torne-se rotina das instituições e dos órgãos públicos. A prestação do orçamento de forma clara e objetiva, ou seja, de fácil compreensão para os cidadãos, auxiliada por servidores públicos qualificados sobre o acesso à informação previne a dilapidação dos recursos públicos e, indiretamente, respeita e protege os direitos humanos.

Ao pesquisar no site do Governo Federal do Brasil <www.brasil.gov.br> não se identifica em destaque programas acerca da transparência ou do acesso à informação. Ao selecionar a aba “participação social” encontrada na página inicial do site, encontra-se disponível o campo consultas públicas, ouvidorias e audiências. No campo denominado “Órgãos do Governo” encontra-se o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (BRASIL, <<http://www.brasil.gov.br>>). Ao realizar a comparação entre os dois países depreende-se, portanto, que o Brasil não evidencia o Portal da Transparência, o ícone do Acesso à Informação que deveria redirecionar o cidadão para o site <www.acessoinformacao.gov.br>, ou seja, dificulta o acesso à informação.

Por sua vez, o Chile decorrente da condenação da Corte IDH, criou o segundo programa denominado de “Solicitação de dados” previsto na Lei de Transparência. Nesse programa está disponível o formulário eletrônico de solicitação de informações públicas e também as informações de dados abertos, assim, caso as informações não estejam disponíveis no site <www.portaltransparencia.cl>, o usuário é redirecionado para o site que dispõe da informação (CHILE, <<https://www.portaltransparencia.cl>>).

Ao pesquisar, no site do Governo Federal do Brasil <www.brasil.gov.br> o ícone de acesso rápido ao acesso à informação encontra-se na parte inferior do site, sendo que esse não redireciona o cidadão para o site respectivo. Ao selecionar o campo serviços ou legislação, o cidadão é redirecionado para outro site que abre a possibilidade de se selecionar o campo acesso à informação que redireciona para o site <www.acessoinformacao.gov.br> (BRASIL, <www.brasil.gov.br>). Comparando os sites chileno e brasileiro constata-se a facilidade ao encontrar o campo de pesquisa de informações no primeiro, já no segundo falta a evidência desses mecanismos, que se encontra no site chileno, assim constata-se a falta de transparência no site

brasileiro, pois as informações não apenas precisam ser verdadeiras, claras e compreensíveis, mas de fácil acesso.

No Chile, no segundo programa (“Solicitação de dados”) possui um desdobramento em que se verifica tutoriais como o “Educa Transparência” em que é desenvolvido a capacitação dos cidadãos e dos funcionários públicos. No site “Educa Transparência” encontra-se diversos cursos para que o cidadão saiba como efetivar o direito de acesso à informação. Atualmente, os cursos disponíveis e acessíveis para qualquer pessoa são os seguintes: 1) Transparência ativa e partidos políticos; 2) Instrução Geral n.º 10 do Conselho da Transparência sobre o procedimento administrativo da Lei da Transparência; 3) Introdução à linguagem clara; 3) Introdução ao modelo de gestão documental da Rede de Transparência e Acesso à informação; 4) Instrução Geral n.º 11 do Conselho da Transparência sobre a publicação da transparência ativa; 5) Ferramentas para dirigentes: acesso à informação pública e controle social; 6) Participação cidadã na gestão local; 7) Lei do Lobby – Lei n.º 20.730; 8) Gestão documental e transparência; 9) Jornalismo e o acesso à informação pública; 9) Modelo de gestão na transparência municipal; 10) Procedimento administrativo de acesso à informação; 11) Atenção aos pedidos de informações em âmbito municipal; 12) Proteção de dados pessoais; 13) Recepção e gestão de pedidos de informação para funcionários; 14) Fortalecimento da probidade e transparência no setor público; 15) Lei da Transparência e o direito de acesso à informação (CHILE, <<https://www.educatransparencia.cl/>>).

Para os funcionários públicos são oferecidos os planos de formação, desde 2014, a fim de capacitá-lo acerca da transparência e da probidade na função pública, isto é, concede ao funcionário público a possibilidade de dominar e conhecer matérias relacionadas ao direito de acesso à informação pública. Os seguintes cursos são disponíveis: 1) Plano de formação de “Observatórios regionais para a transparência”; 2) Plano de formação para funcionários da saúde; 3) Plano de formação para encarregados de controle; 4) Plano de formação para Conselheiros; 5) Plano de formação municipal; 6) Plano de formação para funcionários públicos; 6) Plano de formação para prevenção da corrupção, através da transparência e probidade (CHILE, <<https://www.educatransparencia.cl/>>).

Merece destaque o plano de formação da prevenção da corrupção através da transparência e da probidade, pois o seu objetivo é capacitar os funcionários sobre a probidade, a transparência e a prevenção da corrupção. Assim, os funcionários

públicos aprendem sobre os tratados internacionais assinados pelo Chile sobre probidade e boa gestão pública que previnem os atos corruptivos, sobre as leis e os mecanismos de prevenção das irregularidades na Administração Pública Chilena, como as deficiências, incompatibilidade e proibições. Identificam os deveres funcionais que derivam da probidade e os mecanismos de prevenção, detecção e sanção dos conflitos de interesses na Administração Pública (CHILE, <www.educatransparencia.cl>).

No Brasil, o site do Acesso à Informação do Governo Federal possui, na página inicial, um vídeo explicando o procedimento do acesso à informação quando o pedido não for atendido. No campo orientações encontra-se guias e manuais devidamente atualizados sobre aplicação da Lei de Acesso à Informação, Manual do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, entre outros. Em um campo denominado “Faça seu pedido” o cidadão é redirecionado para o Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão, em que se realiza o pedido (BRASIL, <www.brasil.gov.br>). Constata-se que o Brasil disponibiliza materiais sobre o acesso à informação, entretanto, a ênfase não recai no ensinamento do que pode se alcançar com o direito de acesso à informação, tendo em vista ser instrumento para realização de outros direitos.

No Chile, o Portal da Transparência é administrado pelo Conselho da Transparência⁶⁹, que foi criado pela Lei n.º 20.285/2008, para monitoramento do cumprimento da Lei de Transparência. A direção do Conselho é formada por quatro conselheiros escolhidos pelo Presidente da República, após a aprovação do Senado. O mandato dos Conselheiros é de seis anos, com a possibilidade de reeleição e podem ser exonerados pela Suprema Corte com o pedido do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados (CHILE, <<https://www.portaltransparencia.cl>>).

⁶⁹ Um estudo realizado pelo país chileno apontou que quem solicita a divulgação das informações públicas são: 52,5 % mulheres as quais possuem entre 18 e 30 anos, ou seja, 24,9%. Dessas, 14,8% possuem o ensino médio incompleto e 29,5% possui o ensino médio completo. Em relação as solicitações realizadas diretamente para o Conselho da Transparência, 76,4% se constituem de homens com idade entre 46 e 60 anos (37,1%). O nível escolar desses aumenta em relação às mulheres, alcançando a faixa de 40,6%. Os homens possuem o ensino superior completo e 17% possuem pós-graduação. Nesse sentido, a diferença entre homens e mulheres em relação aos seus estudos, torna-se um obstáculo ao desenvolvimento do acesso à informação, uma vez que, todos os programas internos do Chile quanto o Sistema Interamericano de Direitos Humanos requerem que os mecanismos de participação e acesso à informação sejam verdadeiros, democráticos e principalmente inclusivos, a fim de combater à corrupção (CHILE, <<https://www.consejotransparencia.cl>>).

Os objetivos do Conselho são: 1) promover a transparência e difundir o direito de acesso à informação pública, resultando informações necessárias para que seja aplicado o acesso à informação e a transparência em todos os setores; 2) Garantir procedimentos e medidas que possibilitem a acessibilidade, a exigibilidade, a disponibilidade e a fiscalização dos cumprimentos dos deveres de transparência, a partir da proteção dos direitos de acesso à informação e o direito de acesso à informação; 3) Aperfeiçoar a lei da transparência e o acesso à informação desenvolvendo a eficiência na gestão pública e o controle social; 4) Criar no Conselho da Transparência, um modelo de gestão pública que desenvolva a participação dos cidadãos e aprimore as práticas institucionais (CHILE, <<http://www.consejotransparencia.cl>>).

O terceiro programa, encontrado na página inicial do site do governo federal chileno, é o "Governo Transparente", que trata da Lei n.º 20.285/2008. O programa traz facilidades no acesso, por exemplo atos e documentos publicados no Diário Oficial, instruções presidenciais, atos e resoluções, estrutura orgânica do Governo Federal, compras e aquisições realizadas pelo Governo, informações do orçamento, relatórios de execução orçamental, auditorias para o ano orçamentário (CHILE, <<http://www.gob.cl>>). No Brasil, as informações acerca do orçamento, os relatórios financeiros, as despesas com remuneração, em âmbito federal encontram-se no Portal da Transparência do Governo Federal (PORTAL DA TRANSPARENCIA, <www.portaldatransparencia.gov.br>).

Visto as decisões e informes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos em relação ao acesso à informação como instrumento no combate à corrupção, passa-se a analisar os mecanismos internacionais, dentro do contexto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que também preveem essa vinculação, os quais o Brasil seja membro.

4.3 Mecanismos interamericanos de combate à corrupção: um espelho frente ao ordenamento jurídico brasileiro

Analisado o direito de acesso à informação como elemento no combate à corrupção nos dispositivos e decisões da Corte IDH, estuda-se os mecanismos de combate à corrupção em âmbito interamericano, oriundos do Sistema Interamericano

de Direitos Humanos, para, então, poder-se responder a problemática enfrentada por esse trabalho.

A corrupção⁷⁰, em âmbito público, engloba os diversos atos ilícitos em que os praticantes se utilizam do poder que possuem em virtude dos seus cargos para se beneficiar ou beneficiar terceiros, como verificado no primeiro capítulo. Nesse sentido, toda atividade que desvia os recursos públicos da sua finalidade se denomina corrupção, seja ela prevista como crime, seja prevista como infrações administrativas, ou penalidades funcionais (ROJAS, 2014).

O primeiro documento interamericano de combate à corrupção foi firmado em 1994, pelos Ministros de Relações Exteriores e Chefe de Delegação dos países denominado “Declaração de Belém do Pará”. A Resolução AG⁷¹/RES⁷² 1294 (XXIV-O/94) da Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos, aprofundou o tema ao determinar ao Conselho Permanente a criação de um Grupo de Trabalho acerca da probidade e ética, com a finalidade de analisar as legislações dos países sobre a importância da ética pública e o desenvolvimento de controle dos atos corruptivos (BRASIL, 2016).

Em 1995, o mesmo Grupo de Trabalho sobre probidade e ética foi o responsável por criar o projeto da Convenção Interamericana contra a corrupção. Assim, em 29 de março de 1996, em Caracas na Venezuela, o projeto foi apresentado na Conferência Especializada da Organização dos Estados Americanos (BRASIL, 2016).

Atualmente, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção foi assinada pelos 34 Estados-Membros pertencentes a Organização dos Estados Americanos. Ratificaram, nesse sentido, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção os seguintes países: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e

⁷⁰ Em âmbito global, desde 2003, a Organização das Nações Unidas possui a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, como verificado acima. Atualmente, são 186 Estado-Partes que ratificaram a Convenção, incluindo o Brasil. A Convenção é o primeiro instrumento global que tem a previsão acerca da prevenção à corrupção, cabendo aos Estados-Partes realizarem políticas efetivas na luta contra a corrupção, a fim de promover a transparência. Portanto, cabe aos países ampliarem os seus instrumentos que garantam o acesso aos gastos público, a fim de que os indivíduos participem da gestão do poder público (UNODC, <<http://www.unodc.org>>).

⁷¹ A sigla AG significa Assembleia-Geral da OEA (OEA, <<http://www.oas.org>>).

⁷² A sigla RES significa Resolução (OEA, <<http://www.oas.org>>).

Granadinas, Suriname, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela (OEA, <<http://www.oas.org>>).

Apesar do Brasil ter assinado a Convenção Interamericana contra a corrupção logo após a sua criação, a sua incorporação ao ordenamento jurídico interno apenas se deu em 2002, depois da aprovação pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo n.º 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto 4.410⁷³ de 07 de outubro de 2002. A vigência da Convenção no Brasil iniciou em 24 de agosto de 2002, nos termos de seu artigo XXV⁷⁴, tendo em vista que a data do depósito foi em 24 de julho de 2002 (BRASIL, 2016).

Os propósitos da Convenção estão elencados no artigo II em que cada Estado Parte deve criar estratégias e instrumentos de prevenção e repressão as práticas corruptivas:

Artigo II. Propósitos. Os propósitos desta Convenção são: 1. promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; e 2. promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício (BRASIL, 2002, <www.planalto.gov.br>).

Cabe aos países também realizar a cooperação entre os Estados Parte, a fim de firmar a colaboração mútua, de forma que as provas, diligências e outros procedimentos criminais sejam facilitados em outros países. Além disso, a cooperação surge para que os países compartilhem suas experiências, através de ações e programas, na luta contra a corrupção, como dispõe o artigo XIV da Convenção⁷⁵ (BRASIL, 2002, <www.planalto.gov.br>).

⁷³O Decreto n.º 4.410 de 7 de outubro de 2002 “promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso “c”” (BRASIL, 2002, <www.planalto.gov.br>).

⁷⁴ Artigo XXV. Entrada em vigor. Esta Convenção entrará em vigor no trigésimo dia a partir da data em que haja sido depositado o segundo instrumento de ratificação. Para cada Estado que ratificar a Convenção ou a ela aderir depois de haver sido depositado o segundo instrumento de ratificação, **a Convenção entrará em vigor no trigésimo dia a partir da data em que esse Estado haja depositado seu instrumento de ratificação ou de adesão** (BRASIL, 2002, <www.planalto.gov.br>, grifos nossos).

⁷⁵Artigo XIV. Assistência e cooperação. 1. Os Estados Partes prestarão a mais ampla assistência recíproca, em conformidade com suas leis e com os tratados aplicáveis, dando curso às solicitações emanadas de suas autoridades que, de acordo com seu direito interno, tenham faculdades para investigar ou processar atos de corrupção definidos nesta Convenção, com vistas à obtenção de provas e à realização de outros atos necessários para facilitar os processos e as diligências ligadas à investigação ou processo penal por atos de corrupção. 2. Além disso, os Estados Partes prestarão

A Convenção Interamericana contra a corrupção não define o conceito de corrupção, a falta de conceituação do termo corrupção também ocorre na Convenção das Nações Unidas contra a corrupção. As práticas consideradas corruptivas citadas na Convenção perpassam pela aceitação ou solicitação de quaisquer espécies de benefícios ou vantagens pelos funcionários públicos, o que vai ao encontro das definições de função pública⁷⁶ e funcionário público⁷⁷, asseveradas logo no artigo primeiro (BRASIL, 2002, <www.planalto.gov.br>).

A fim de conhecimento, destaca-se que, em âmbito internacional, apenas o Protocolo contra a Corrupção da Comunidade da África Meridional para o Desenvolvimento, dispõe em seu artigo 3º o conceito de corrupção:

[...] significa qualquer ato referido no Artigo 3º e inclui o suborno ou qualquer outro comportamento relacionado com as pessoas confiadas com responsabilidades no sector público ou privado, que violem as suas obrigações como funcionários públicos, trabalhadores privados, agentes independentes ou outro relacionamento do género, com o objetivo de obter vantagens ilícitas de qualquer espécie em benefício próprio ou de terceiros (COMUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL, 2001, p. 03).

Continuando, no que se refere as medidas preventivas que visam o cumprimento dos propósitos da Convenção Interamericana contra a corrupção, ganha destaque a transparência e os controles de arrecadação financeira e contábil em que os Estados Partes devem criar, se inexistentes, ou manter e fortalecer se já criados, a fim de que tais medidas impeçam os surgimentos de novos atos de corrupção. Tais medidas são formas de se combater a corrupção através do controle interno estatal.

Artigo III. Medidas preventivas. 5. Sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência. 6. Sistemas para arrecadação e controle da renda do Estado que impeçam a prática da corrupção. 10. Medidas que impeçam o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, tais como mecanismos para garantir que as

igualmente a mais ampla cooperação técnica recíproca sobre as formas e métodos mais efetivos para prevenir, detectar, investigar e punir os atos de corrupção. Com esta finalidade, facilitarão o intercâmbio de experiências por meio de acordos e reuniões entre os órgãos e instituições competentes e dispensarão atenção especial às formas e métodos de participação civil na luta contra a corrupção (BRASIL, 2002, <www.planalto.gov.br>).

⁷⁶A Convenção define função pública como “toda atividade, temporária ou permanente, remunerada ou honorária realizada por uma pessoa física em nome do Estado ou a serviço do Estado ou de suas entidades, em qualquer de seus níveis hierárquicos” (BRASIL, 2002, <www.planalto.gov.br>).

⁷⁷A Convenção considera funcionário público, funcionário de governo ou servidor público “qualquer funcionário ou empregado de um Estado ou de suas entidades, inclusive os que tenham sido selecionados, nomeados ou eleitos para desempenhar atividades ou funções em nome do Estado ou a serviço do Estado em qualquer de seus níveis hierárquicos” (BRASIL, 2002, <www.planalto.gov.br>).

sociedades mercantis e outros tipos de associações mantenham registros que, com razoável nível de detalhe, reflitam com exatidão a aquisição e alienação de ativos e mantenham controles contábeis internos que permitam aos funcionários da empresa detectarem a ocorrência de atos de corrupção.

11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção.

12. O estudo de novas medidas de prevenção, que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público (BRASIL, 2002, <www.planalto.gov.br>).

Nesse contexto, o controle da corrupção identifica-se, a partir do controle interno e do controle externo, entretanto, atualmente, estuda-se o controle a partir da dimensão do Estado e da dimensão do Sociedade. Assim, encontra-se inserido dentro da perspectiva do Estado, o controle administrativo-burocrático e o controle judicial, e no âmbito da sociedade, o controle público não-estatal. Dessa forma, inclui-se ao controle administrativo-burocrático o controle interno da Administração Pública e ao controle externo, esse realizado por um órgão não pertencente à Administração. O controle externo desenvolve-se baseado na legalidade da mesma forma que o controle judicial. Na perspectiva da sociedade, o controle ocorre a partir do princípio da publicidade, para além da transparência na prestação de contas, ou seja, desenvolvendo e propiciando a participação dos cidadãos nas decisões dos gestores públicos (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011).

Além disso nas medidas preventivas, principalmente item 11 citado acima, encontra-se também o controle público não-estatal realizado pela sociedade, pois ao estimular a participação dos cidadãos na gestão estatal, com a finalidade de ampliar a luta contra a corrupção.

Por isso, entende-se que o direito de acesso à informação pública se encontra no controle social exercido pelos cidadãos, ou seja, está além da previsão dos controles externo e interno do Estado. O controle social se materializa com a participação da sociedade, através da participação ativa dos cidadãos nas instituições e órgãos público. Assim, corrobora o controle social e fundamenta o combate à corrupção, a participação da sociedade e o acesso à informação (RECK, MÜLLER, 2016).

Nesse sentido, a Convenção Interamericana contra a corrupção prevê a responsabilidade dos Estados Partes em criar instrumentos de participação dos cidadãos para prevenção⁷⁸ das práticas corruptivas, do mesmo modo a criação de

⁷⁸Em âmbito internacional, a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, em seu artigo 10 prevê a informação pública como mecanismo de prevenção de práticas corruptivas. Cada Estado Parte

sistemas de arrecadação que possam ser fiscalizados, a fim de inviabilizar práticas corruptivas. Dessa forma, entende-se que a participação social e a fiscalização só podem ser realizadas, a partir da efetivação do direito de acesso à informação, pois sem a informação fornecida/disponibilizada não há controle, fiscalização ou participação social que desenvolve o combate à corrupção (OEA, 1997, <<http://www.oas.org>>).

Nesse contexto, uma gestão pública transparente desenvolve a participação do cidadão na Administração Pública e o direito de acesso à informação torna-se pressuposto, pois

Uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública e, para que essa expectativa se torne realidade, é essencial que ele tenha capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas, ou seja, é um direito que não basta para sua realização o cumprimento de seus aspectos formais, é necessária a preocupação acerca da qualidade e acessibilidade da informação prestada. Daí a ideia da informação estar diretamente conectada com a possibilidade de maior participação social (RECK, MÜLLER, 2016, p. 98).

Importante destacar que em âmbito internacional, a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção traz em seu artigo 13, também como medida de prevenção à corrupção, a participação da sociedade no setor público. Dessa forma, os Estados devem fomentar a inclusão dos cidadãos, as organizações não-governamentais, organizações locais nas instituições e órgãos públicos, com a finalidade de lutar contra a corrupção através do controle social, que ocorre por meio da participação social, a fim de demonstrar as ameaças e os prejuízos causados pela corrupção. A Convenção das Nações Unidas contra a corrupção define como participação da sociedade medidas como a ampliação da transparência “promoção da contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões”. O resultado disso, é a democracia deliberativa sendo desenvolvida para os cidadãos participar dos debates, a fim de se chegar ao consenso dos assuntos públicos (UNODC, 2003, p. 16).

deve, portanto, realizar medidas como: a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público; b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública (UNODC, 2003, p. 14).

Prosseguindo, para o cumprimento da Convenção Interamericana contra a corrupção foi desenvolvido o programa denominado “Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra à Corrupção” (MESICIC) (OEA, 2001, <<http://www.oas.org>>).

Em maio de 2001, ocorreu a primeira conferência dos Estados-partes da Convenção Interamericana contra a corrupção, sediada em Buenos Aires, e estabeleceu o mecanismo de acompanhamento da implementação da Convenção. Assim, os objetivos do Documento de Buenos Aires são: promover a implementação da Convenção e acompanhar os compromissos assumidos pelos Estados-partes da Convenção, bem como “[...] facilitar a realização de atividades de cooperação técnica; o intercâmbio de informações, experiências e melhores práticas; e a harmonização das legislações dos Estados-partes (OEA, 2001, <<http://www.oas.org>>).

Em 09 de julho de 2002, o Brasil tornou-se integrante do MESICIC em 09 de julho de 2002 (OEA, 2001, <<http://www.oas.org>>). Atualmente, participam do MESICIC, o Brasil e os seguintes países: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Belize, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (OEA, <<http://www.oas.org>>).

O objetivo do programa é realizar o processo de avaliações acerca do cumprimento da Convenção Interamericana contra a corrupção, em igualdade de condições, nos Estados-membros, assim são feitas recomendações nos assuntos menos desenvolvidos da Convenção pelo Estado-membro (OEA, <<http://www.oas.org>>).

Para realizar o acompanhamento, o MESICIC conta com dois órgãos: a Conferência dos Estados-partes que fiscaliza o MESICIC nos países e aponta as alterações que o Estado-parte deve fazer e a Comissão de Peritos que analisa a forma que estão sendo implementados o MESICIC; assim, durante as reuniões da Comissão, a Comissão de Peritos de Estado-parte apresenta os assuntos para avaliação das Comissões de Peritos dos outros Estados-parte (OEA, <<http://www.oas.org>>).

Nesse sentido, a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Convenção Interamericana contra a corrupção, através dos julgamentos e informes do Sistema

Interamericano de Direitos Humanos afirmam que quanto maior a disponibilização das informações públicas menor são a incidência de atos corruptivos. Os direitos humanos garantem como fundamental o acesso à informação decorrente do direito à liberdade de expressão e pensamento.

Na medida em que os governos, empresas e organizações divulguem informações sobre suas regras, planos, processos e atividades, o espaço para arranjos corruptos é reduzido. O mesmo ocorre caso se facilite o acesso público à informação, visto que as instituições de supervisão e a sociedade podem fiscalizar tais entidades (ROJAS, 2014, p. 19).

Assim, o acesso às informações claras e compreensíveis torna-se instrumento para a efetivação dos outros direitos. O acesso à informação deve incidir nas relações institucionais permeadas de poder, a fim de ampliar a transparência. As informações garantem a transparência, pois quando se divulga/fornece as informações públicas, os cidadãos podem analisar, fiscalizar ou controlar os atos e decisões dos gestores públicos, o que resulta no combate à corrupção.

Em cumprimento à implementação da Convenção Interamericana contra a corrupção, as recomendações ao Brasil decorrentes do MESICIC, iniciaram em 2003, aproximadamente um ano após a adesão ao Mecanismo. Na primeira avaliação, em que a Comissão de Peritos da Bolívia e da Jamaica recomendou que o Brasil regulasse o conflito de interesses privados e públicos durante o cargo público. Ainda, que o Brasil desenvolvesse instrumentos de cooperação para os Estados e Municípios. Além disso, que promovesse meios para que os funcionários públicos denunciasses a corrupção encontrados nos órgãos públicos. E, por fim, que realizasse medidas de acesso à informação (BRASIL, 2016, <<http://www.cgu.gov.br>>).

No Relatório Final enviado pelo Brasil aprovado em sessão plenária da Comissão de Peritos do MESICIC, em 31 de março de 2006, que dispõe no item acerca da participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais para prevenir a corrupção, a Comissão concluiu que “para cumprir com esta recomendação, o Brasil poderá levar em conta a seguinte medida: **considerar a conveniência de integrar e sistematizar em um só diploma normativo as disposições que garantem o acesso à informação pública**” (OEA, MESICIC, 2006 p. 50, grifo nosso).

Assim, a Comissão de Peritos do MESICIC concluiu e recomendou ao Brasil, a criação de um diploma legal que abrangesse todas as disposições sobre o direito de acesso à informação. Essa recomendação ocorreu em virtude das respostas fornecidas pelo Brasil, pois citou a Constituição Federal que assegura o direito à informação, de petição e o *habeas data*. Também citou 4 (quatro) legislações que não regulavam o acesso à informação em seu todo, isto é, traziam o acesso à informação de maneira dispersa. As leis citadas que tratavam de maneira esporádica acerca do acesso à informação foram: a Lei n.º 8.159/1991, Lei n.º 11.111/2005, Lei n.º 8.666/1993⁷⁹, Lei n.º 10.934/2004⁸⁰ (OEA, MESICIC, 2006, <<http://www.oas.org>>).

Logo, a Lei de Acesso à Informação foi criada com a finalidade de atender as recomendações do MESICIC, pois, em 2006, ano de aprovação do Relatório, o Brasil não possuía a Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Após a criação da Lei de Acesso à Informação, a Lei n.º 11.111/2005⁸¹ foi revogada e a Lei n.º 8.159/1991⁸² sofreu modificações para se adequar à Lei de Acesso à Informação. Dessa forma, o Brasil regulou o acesso à informação pública, através de um diploma normativo: a Lei de Acesso à Informação, em virtude da recomendação do MESICIC.

No mesmo Relatório foi recomendado ao Brasil desenvolver instrumentos de acompanhamento da gestão pública e prevenção da corrupção, no Relatório estava disposto que o Brasil deveria criar “[...] mecanismos para que os funcionários públicos permitam, facilitem ou ajudem à sociedade civil e às organizações não-governamentais no desenvolvimento de atividades de acompanhamento da gestão pública e prevenção da corrupção” (OEA, MESICIC, 2006, p. 51).

⁷⁹ A Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993 “regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências” (BRASIL, 1993, <www.planalto.gov.br>).

⁸⁰ A Lei n.º 10.934 de 11 de agosto de 2004 “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências” (BRASIL, 2004, <www.planalto.gov.br>).

⁸¹ A Lei n.º 11.111 de 5 de maio de 2005 regulamentava a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dava outras providências. Foi revogada pela Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2005, <www.planalto.gov.br>).

⁸² A Lei n.º 8.159 de 8 de janeiro de 1991 dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. A Lei de Acesso à Informação revogou o capítulo V que regulamentava o acesso e o sigilo aos documentos públicos (BRASIL, 1991, <www.planalto.gov.br>). Além disso, a Lei de Acesso à Informação revogou o Decreto n.º 4.553 de 27 de dezembro 2002 que regulava a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Atualmente, o Decreto em vigência que trata acerca dos procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento, é o Decreto n.º 7.845 de 14 de novembro de 2012 (BRASIL, 2002b, 2012, <www.planalto.gov.br>).

Nesse sentido, o Brasil apresentou o Decreto n.º 5.482⁸³ de 30 de junho de 2005, que disciplinou o Portal da Transparência do Governo Federal regulado pela Controladoria Geral da União, como verificado acima. Destaca-se que o Portal foi criado em 2004 e regulamentado em 2005, sendo que a Lei de Acesso à Informação foi editada apenas em 2011.

Em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal recebeu 64.326 visitas, em 2015 recebeu 16.339.094 (ALENCAR, 2016). Nesse olhar, apesar de críticas já lançadas ao mecanismo, consolidou a democracia, aperfeiçoou a gestão pública, possibilitou o acesso à informação e o combate à corrupção, pois vem permitir ao cidadão o controle e fiscalização dos atos e decisões das instituições Públicas. Além disso, desde 2009, por meio da Lei Complementar n.º 131⁸⁴ que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), os Estados, Municípios e o Distrito Federal são obrigados a disponibilizarem as informações acerca da execução orçamentária e financeira, logo a criação de Portais da Transparência se replicou nos estados e municípios.

No Relatório Final de 2008, a Comissão de Peritos repetiu as recomendações sobre a necessidade da criação e sistematização de uma legislação que regulamentasse a proteção ao acesso às informações públicas. Em resposta, o Brasil

⁸³O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal disponibilizado no sítio eletrônico na rede Mundial de computadores tem o objetivo de informar sobre as informações da gestão orçamentária e financeira da União. Nesse sentido, no Portal da Transparência deve constar os seguintes procedimentos: "I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal; II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios; III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento" (BRASIL, 2005, <www.planalto.gov.br>).

⁸⁴ A Lei Complementar n.º 131/2009 acrescentou artigos na Lei de Responsabilidade Fiscal – (LC n.º 101/2000). Destaca-se que a LC n.º 131 determinou "a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, criando os conhecidos "portais da transparência" (CONTROLADORIA-GERAL UNIÃO, 2013, p. 10). A Lei Complementar nº 131/09 estabeleceu prazo para seu cumprimento no artigo 2º que inclui o artigo 73-B na Lei de Responsabilidade Fiscal, com a seguinte redação: "Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes (BRASIL, 2009, <www.planalto.gov.br>). Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo." O ente que não cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal "fica impedido de receber transferências voluntárias que é a "entrega de recursos correntes ou de capital da União a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (LC nº 101/2000, art. 25)" (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 10).

afirmou que estava em andamento o projeto da lei de acesso à informação (OEA, MESICIC, 2008). Em 2009, as recomendações em virtude do MESICIC foram para prevenir os recebimentos ilícitos pelos funcionários públicos nacionais e estrangeiros e para que se criminalizasse a conduta de enriquecimento ilícito (BRASIL, 2016, <<http://www.cgu.gov.br>>).

Em 2011, o Estado Brasileiro ainda não tinha regulamentado em uma só norma o direito de acesso à informação, sendo objeto de reiteração da Comissão de Peritos a obrigação de criar uma lei que garantisse o direito de acesso à informação em apenas um diploma legal. O Estado brasileiro esclareceu que Projeto de Lei n.º 41/2010 estava na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal à Comissão de Peritos. Quanto aos mecanismos de participação da gestão pública, o Brasil apresentou, por meio da Controladoria-Geral da União, o fortalecimento do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, através da capacitação dos funcionários públicos municipais, com o recurso da Escola Virtual da Controladoria-Geral da União (OEA, MESICIC, 2011).

No Relatório Final de 2012, a Comissão de Peritos destacou em suas conclusões que a Lei n.º 12.527/2011 havia sido promulgada em 18 de novembro de 2011 e sua regulamentação, em âmbito do Poder Executivo Federal, pelo Decreto n.º 7.724 de 2012 (OEA, MESICIC, 2012).

A visita *in locu* demonstrou que a Controladoria-Geral da União e a Casa Civil trabalharam na capacitação dos funcionários públicos, antes da promulgação de ambos os dispositivos. Dessa forma, os seminários, os cursos presenciais e na modalidade a distância, o site com perguntas e respostas, a disponibilização da cartilha “Acesso à Informação Pública” são mecanismos que fortalecem e promovem a cultura da transparência do acesso à informação para os funcionários públicos e posteriormente para sociedade (OEA, MESICIC, 2012).

No entanto, a Comissão de Peritos do MESICIC acrescentou que o Brasil deveria implementar a Lei de Acesso à Informação para os Municípios e Estados, para os Poderes Judiciário e Legislativo, isto é, que cada ente da federação e cada poder tenha um instrumento normativo, semelhante ao Decreto n.º 7.724/2012, no âmbito do Poder Executivo Federal, e tal regulamento contenha as regras sobre as instâncias recursais e denegatórias do acesso à informação, bem como a rejeição de pedidos de acesso à informação devidamente fundamentado (OEA, MESICIC, 2012).

Sabe-se que a Lei de Acesso à Informação abrange todos os entes federativos do Brasil, conforme o artigo 1º da Lei, como norma geral, assim cada Estado ou Município deve, além de atender as regras gerais⁸⁵, dispostas na Lei de Acesso à Informação, regular as normas específicas, principalmente no que diz respeito a participação popular, no indeferimento do acesso, o procedimento para interposição de recurso (BRASIL, 2012, <www.planalto.gov.br>).

O Relatório de Progresso de 07 de março de 2016 a 13 de março de 2017, ainda em andamento, mencionou novamente a necessidade dos Estados e Municípios, Poderes Judiciário e Legislativo implementarem a Lei de Acesso à Informação. O Relatório apontou a seguinte recomendação para o Legislativo, Judiciário, Estados e Municípios: “[...] disponham de seus próprios regulamentos para a aplicação da Lei de Acesso e, principalmente, que desses regulamentos constem regras claras sobre as respectivas instâncias de recurso às recusas de acesso e de pedidos de desclassificação de informação” (OEA, MESICIC, 2016, p. 03).

No mesmo Relatório, o Brasil informou a medida já adotada em decorrência do Relatório de 2012

Como reportado em relatórios anteriores, a CGU criou em 2013 o programa Brasil Transparente para auxiliar Estados e Municípios na implementação das medidas de transparência pública previstas na Lei de Acesso à Informação. A participação no Programa é voluntária e realizada mediante assinatura de Termo de Adesão entre a CGU e a autoridade máxima do ente público interessado. O Brasil Transparente é um impulso inicial oferecido a Estados e Municípios para auxiliá-los na implementação da LAI em sua região, mediante apoio técnico da CGU. Para tanto, o Programa abrange ações variadas, tais como: realização de seminários, cursos e treinamentos sobre transparência e acesso à informação, presenciais e virtuais, voltados a agentes públicos; cessão, pela CGU, do código fonte do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e apoio técnico na implantação de sistema análogo no âmbito do ente federado; elaboração e distribuição de material técnico e orientativo sobre a Lei de Acesso à Informação e outros diplomas legais sobre transparência pública; promoção de campanhas e ações de disseminação da Lei de Acesso à Informação junto à sociedade; apoio ao desenvolvimento de Portais de Transparência na internet (OEA, MESICIC, 2016, p. 03).

A recomendação da Comissão dos Peritos do MESICIC refere-se à regulamentação da Lei de Acesso à Informação, pois apesar dessa Lei obrigar todos

⁸⁵ A Lei de Acesso à Informação no artigo 45 dispõe que “Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III” (BRASIL, 2012, <www.planalto.gov.br>).

os entes federativos a garantir o acesso à informação, consoante a previsão no artigo 1º da Lei, é indispensável o instrumento normativo, ou seja, um decreto que regulamenta o procedimento pelo qual se vai desenvolver o acesso à informação. Assim, a Comissão ponderou que falta a ferramenta para garantir o acesso.

Ao pesquisar acerca do Poder Judiciário e o Poder Legislativo também se adequaram a Lei de Acesso à Informação. O Supremo Tribunal Federal e os tribunais inferiores possuem mecanismos que permitem o acesso às informações públicas relacionadas a gestão estatal como as despesas, remuneração, relação dos veículos oficiais, entre outros. Do mesmo modo, pedido de acesso às informações públicas não disponibilizadas pode ser feita, através do Sistema de Informação ao Cidadão em quaisquer dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Denota-se que ao pesquisar no sitio do Poder Legislativo Federal e adentrar do campo do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadãos não está mencionado procedimento e os recursos disponíveis ao cidadão, caso seu requerimento seja indeferido, do mesmo modo o prazo para interposição do recurso. Tais informações estão disponíveis, somente no instrumento normativo da Câmara dos Deputados denominado Ato de Mesa n.º 45/2012 e no Senado Federal denominado de Ato de Comissão Diretora n.º 09 de 2012 (BRASIL, 2012, <www.camaradosdeputados.gov.br, <<https://www12.senado.leg.br>>). Depreende-se, portanto, que para o cumprimento da recomendação do MESICIC o procedimento e prazo do recurso, quando do seu indeferimento deve estar previsto aos cidadãos.

No Poder Judiciário, em âmbito federal – Supremo Tribunal Federal – e em âmbito estadual – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – ocorre situação idêntica: falta a menção ao procedimento dos recursos se indeferido o pedido, quais as instâncias superiores para o encaminhamento do recurso, regras sobre a (des)classificação das informações (BRASIL, <<http://portal.stf.jus.br/transparencia/>>).

Assim, os tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul dão maior ênfase ao fornecimento de informações acerca da gestão orçamentária e financeira estatal como: despesas com fornecedores, relação de veículos oficiais, estrutura remuneratória, tabela de diárias, detalhamento da folha de pessoal, verbas autorizadas pelas CNJ (RIO GRANDE DO SUL, <<http://transparencia.tjrs.jus.br>>).

Por sua vez, no âmbito estadual, no Rio Grande do Sul, o Decreto n.º 53.164 de 10 de agosto de 2016 (e também altera o Decreto n.º 49.111 de 16 de maio de 2012), regulamenta o acesso à informação perante Poder Executivo Estadual (RS, 2012, <<http://www.al.rs.gov.br>>). No âmbito municipal, o Município de Santa Cruz do Sul conta a Lei n.º 7.270 de 2015 que regulamenta a Lei de Acesso à Informação perante o Poder Legislativo e a Lei Municipal n.º 8.039/2018 que regula o acesso à informação perante a Administração Pública Municipal (SANTA CRUZ DO SUL, 2015, 2018, www.camarasantacruz.rs.gov.br>).

Para o cumprimento da Comissão de Peritos, o Brasil criou em 2013, o programa Brasil Transparente⁸⁶ com o objetivo de efetivar o direito de acesso⁸⁷ à informação nos Estados e Municípios. Através do programa a Controladoria-Geral da União fornece auxílio para os Estados e Municípios realizar os mecanismos de transparência, veiculados na Lei de Acesso à Informação. Assim, os entes participam voluntariamente do programa e firma compromisso mediante de Termo de Adesão com a própria Controladoria-Geral da União que impulsiona os estados e municípios a implementarem a Lei de Acesso à Informação.

Para tanto, o Programa abrange ações variadas, tais como: realização de seminários, cursos e treinamentos sobre transparência e acesso à informação, presenciais e virtuais, voltados a agentes públicos; cessão, pela CGU, do código fonte do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e apoio técnico na implantação de sistema análogo no âmbito do ente federado; elaboração e distribuição de material técnico e orientativo sobre a Lei de Acesso à Informação e outros diplomas legais sobre transparência pública; promoção de campanhas e ações de disseminação da Lei de Acesso à Informação junto à sociedade; apoio ao desenvolvimento de Portais de Transparência na internet (OEA, MESICIC, 2016; 2017, p. 03).

A Escala Brasil Transparente permite medir a transparência nos estados e municípios brasileiros. Para realizar a pontuação da Escala Brasil Transparente, os Estados são submetidos a 10 perguntas sobre a Lei de Acesso à Informação.

1. Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?

⁸⁶ A criação do Programa Brasil Transparente ocorreu através da Portaria n.º 277 de 07 de fevereiro de 2013 da Controladoria-Geral da União e tem diretriz: “art. 1º - Instituir o Programa Brasil Transparente que tem por objetivo geral apoiar Estados e Municípios na implementação da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, <<http://www.cgu.gov.br>>).

⁸⁷ O direito de acesso à informação está previsto na Constituição Federal e constitui um dever do Estado sendo regulado pelas seguintes leis: Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/00); Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/09) e Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11).

2. Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?
3. Na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?
4. Na regulamentação existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?
5. Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?
6. Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?
7. Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?
8. Foi localizado no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?
9. Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?
10. Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que se foi solicitado? (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, <<https://relatorios.cgu.gov.br>>).

Assim, quanto maior o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, maior a nota da escala do programa. Ao consultar a escala dos Estados, que possui valor de 0 a 10 pontos, apenas o estado do Rio de Janeiro consta com 5,00 pontos e Amapá com 0,00 pontos, o restante dos estados possui pontuação entre 8 e 10 pontos do cumprimento do acesso à informação e a transparência ativa. Por sua vez, dos 5.561 dos municípios brasileiros, 2.328 estão cadastrados na Escala Brasil Transparente. Desses 2.328 municípios, 209 possuem nota em 9 e 10, 194 possuem nota entre 7 e 8,99, 299 possuem nota ente 5 e 6,99, 407 possuem nota em 3 e 4,99, 722 possuem nota entre 1 e 2,99, e 497 possuem nota entre 0 e 0,99 (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, <relatorios.cgu.gov.br>).

As medidas implementadas em decorrência do MESICIC foram o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, criado em 2003, pela Controladoria-Geral da União, que tem a finalidade de ampliar o controle social, através da fiscalização da aplicação dos recursos públicos dos municípios, assim: “a participação do cidadão na prevenção e no combate à corrupção busca envolver a sociedade numa mudança pela educação, pelo acesso à informação e pela mobilização social”. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, <<http://www.cgu.gov.br>>).

A organização não-governamental Avante – Qualidade, Educação e Vida também participa juntamente com a Controladoria Geral da União do programa Olho Vivo no Dinheiro Público, com a finalidade de capacitar “os cidadãos para o exercício do controle social dos recursos públicos, com atividades presenciais e a distância, incluindo instrução teórica e aulas práticas in loco nas áreas de saúde, educação e assistência social”. O programa desenvolve a capacitação dos cidadãos, por meio da

Escola-Virtual da Controladoria-Geral da União ou cursos presenciais, para exercer o controle dos programas realizados pelo governo e do uso do dinheiro público (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, <<http://www.cgu.gov.br>>).

As medidas decorrentes do MESICIC no sistema jurídico brasileiro são: a promulgação da Lei de Acesso à Informação, o programa Brasil Transparente e a manutenção do Portal da Transparência do Governo Federal. O acesso à informação é medida de combate à corrupção descrita de forma taxativa na Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.

A ligação do acesso à informação e o combate à corrupção decorre da interpretação feita das medidas preventivas previstas na Convenção Interamericana contra corrupção e também do MESICIC, em que se denota tal conexão. Dessa forma, o acesso à informação torna-se elemento no combate à corrupção, pois o fornecimento de informações garante aos cidadãos a faculdade de fiscalização e controle dos atos e decisões públicas.

Ressalta-se que a Convenção Interamericana contra a corrupção foi elaborada em 1996, e o acesso à informação pública obteve maior visibilidade apenas em 2006, na condenação do Chile pela Corte IDH. Dessa forma, ao analisar as políticas públicas brasileiras – ações e programas – acerca dos mecanismos de combate à corrupção, verifica-se que o Brasil incorpora a seguinte vinculação: o acesso à informação como elemento de luta contra as práticas corruptivas. Essa articulação, no Brasil decorre da criação da própria Lei de Acesso à Informação e dos programas Brasil Transparente dos diversos Portais da Transparência da União, Estados e Municípios.

5 CONCLUSÃO

Por fim, retoma-se o objetivo geral desse trabalho no qual consiste em analisar se os dispositivos e as decisões do Sistema Interamericano dos Direitos Humanos trazem o direito de acesso à informação como elemento no combate à corrupção e se as políticas públicas brasileiras incorporam essa vinculação.

Para dar conta dessa tarefa e tendo em vista que o fenômeno da corrupção se trata de um fenômeno de múltiplas faces, a pesquisa sobre as práticas corruptivas se estendeu por diversos âmbitos. No entanto, elegeu-se os campos da filosofia, ciência política e sociologia, pela proximidade do conteúdo analisado, para verificar as distintas contribuições que tais áreas trazem ao estudo da corrupção sob a perspectiva do direito e, desse modo, encontrar estratégias de enfrentamento da corrupção.

Nesse sentido, ancorou-se no campo da filosofia para a construção de alguns conceitos dos quais são pertinentes para o entendimento da virtude que se inicia com Sócrates, posteriormente Platão e amplia com os estudos desenvolvidos por Aristóteles. Atualmente, a virtude aristotélica está definhada em compreender que o bom em si é o estar bem consigo e o bem-estar dos semelhantes.

Entretanto, a perspectiva dos três filósofos era encontrar formas de se atingir a felicidade – *eudaimonia* – e não propriamente o estudo da luta contra a corrupção. Logo, o homem somente encontra a felicidade, quando compreende que o seu próprio bem-estar depende do bem-estar dos semelhantes, pois ao se praticar atos de corrupção se está violando o bem-estar de outrem, mas também o seu próprio.

A diferenciação entre ética e moral também se mostra ligada à filosofia, especificamente à Aristóteles, por trabalhar a virtude. A ética fundamenta-se no bem comum, encontrado através da conduta virtuosa. Por sua vez, a moral está ligada ao juízo de valores, aos sentimentos individuais. No combate à corrupção, a ética pública possui o significado de respeitar a sociedade e o bem comum nas decisões das instituições públicas, nas escolhas públicas, já que seus efeitos se expandem para a sociedade.

A ética pública também se interliga com os estudos realizados no campo da ciência política, pois a relação de desconfiança entre o Estado e o cidadão ocasionado por práticas corruptivas as quais violam a ética resultando na deslegitimação estatal e na apatia da sociedade.

Dessa forma, a corrupção atinge o sistema democrático e os cidadãos, assim, para que exista também uma ética na política é necessário um equilíbrio entre o poder e os interesses públicos, a fim de que esses sejam alcançados e não preteridos pelos interesses privados. Por sua vez, apresenta-se a corrupção para o âmbito sociológico, tendo em vista que, a filosofia, a ciência política e a sociologia desenvolvem instrumentos e estratégias que se coadunam com o direito para o combate à corrupção.

Outro campo, abordado foi o da sociologia econômica, dentro da área sociológica, que estudou o fenômeno da prática da corrupção sob o viés das redes sociais, pois, tem sua origem baseada na (des)confiança a qual passa de rede em rede como se fosse uma teia na qual a corrupção atua intrinsecamente dentro dessas práticas sociais, ou seja, deve-se existir, nesse circuito, diferentes atores que, em virtude do apelo econômico, acabam por se beneficiar dessas práticas que lesionam o Estado.

As práticas corruptivas desenvolvem-se em dois âmbitos: no econômico e social, para tanto, a sociologia econômica aborda como os atores sociais – grupos, redes, pessoas – nas suas relações influenciam a economia. Logo, a perspectiva aqui empregada, foi trazer não apenas os prejuízos financeiros da corrupção, mas uma forma de se combater à corrupção diretamente em sua fonte, ou seja, nas relações sociais.

Por outro lado, no desenvolvimento histórico brasileiro, a corrupção vem caracterizada pelo patrimonialismo, devido à inexistência da diferenciação entre os bens particulares e os bens públicos, configurando, assim, a patronagem e o sistema

patriarcal dos quais subvertem a história brasileira. A confusão patrimonial, a concentração dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sob os ditames do rei não permitiam qualquer mudança política-cultura.

Mesmo com a alteração para o sistema republicano, denominado Velha República, as mudanças reais para que o mundo racionalizado não se desenvolvesse, não foram instituídas, logo ocorreu reprodução cíclica do clientelismo, já instaurado desde o Império – os senhores de engenho e seus familiares apossaram-se de cargos públicos devido a sua influência.

Durante o regime militar, a ideia principal era o término da corrupção, inclusive com a adoção de registro no “Livro Branco” acerca dos casos descobertos. No entanto, a extinção dos direitos políticos – liberdade de expressão e pensamento e a inserção da censura – foram os estopins para que o fenômeno da corrupção se intensificasse. Assim, quando os desvios dos recursos públicos, superfaturamentos de obras, os acordos ilícitos eram investigados pelos cidadãos, os militares, através dos interrogatórios e depoimentos realizados sob tortura, realizam o controle das divulgações ou investigações sobre corrupção. Logo, os casos não eram conhecidos pela sociedade.

Porém, apenas após a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, desenvolvem-se efetivamente os controles dos atos e decisões públicas, de forma interna, externa e social. Além disso, com o avanço das tecnologias, a mídia passou a dar maior ênfase a divulgação para a sociedade, dos escândalos envolvendo os recursos públicos, os políticos e os chefes de governo, como forma de alertar os cidadãos do que ocorre no âmbito público.

Ao retratar o desenvolvimento histórico brasileiro, identifica-se uma “dependência” dos casos das práticas corruptivas, pois, infelizmente, não se estuda a história brasileira sem constatar o fenômeno da corrupção. O estudo aqui desenvolvido apontou que há evolução no combate à corrupção, por meio de legislações e investigações criminais as quais resultaram em condenações e prisões, no entanto, é necessário maior envolvimento dos cidadãos em procurar e realizar o combate à corrupção com os mecanismos já disponibilizados atualmente. Logo, a cultura social precisa de modificações.

Dentre as consequências das práticas corruptivas encontradas em distintas sociedades, encontra-se a violação ao Estado Democrático de Direito. Nessa violação, em um primeiro momento, constata-se a desconfiança entre o cidadão e as

instituições públicas, pois os atores dessa relação possuem colidência de interesses, interesses os quais deveriam convergir para o interesse comum e não para interesses pessoais, ou, até mesmo de terceiros que não almejam o interesse público.

A desconfiança resulta em prejuízos para democracia, pois na relação entre Estado e cidadão, o poder de buscar o interesse comum é desviado para almejar benefícios próprios ou de terceiros. Assim, as práticas corruptivas atacam as instituições públicas que são responsáveis pela prestação dos serviços públicos, ferindo a democracia e violando os direitos fundamentais.

No cruzamento dos dados do Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional com os dados do Índice da Democracia concluiu-se que os países considerados mais democráticos são os mesmos países que possuem as menores taxas de corrupção. No primeiro índice estudado, Índice de Percepção da Corrupção figuram entre os três primeiros lugares Nova Zelândia, Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suíça – os três últimos encontram-se na 3ª posição. No segundo índice de estudo, Índice da Democracia, os cinco países estão listados em os dez mais democráticos do mundo. Em 2017, no Índice de Percepção da Corrupção, o Brasil encontra-se na 96ª posição. A democracia do Brasil, no Índice da Democracia, está como falha/instável.

Apesar das ressalvas apresentadas quanto aos índices acerca dos procedimentos empregados na coleta de dados não se pode desprezar a conclusão obtida: países com democracias estáveis possuem menos casos de práticas corruptivas, isso não significa que não existam, ocorrem, portanto, incidências menores em comparação com países nos quais a democracia ainda é falha.

A democracia possui como requisito o acesso à informação, pois sem a divulgação das informações públicas, o cidadão não pode fiscalizar os atos e decisões dos gestores públicos e por consequência combater a corrupção. A partir disso, foi analisado na sequência, as interligações entre o acesso à informação, a transparência e o combate a corrupção.

Nos relatórios dos Relatores Especiais da Liberdade de Expressão e Pensamento restou evidenciado, a conexão entre o acesso à informação e a transparência como mecanismos de luta de seu fenômeno. Além disso, concluiu-se que, em âmbito da Organizações das Nações Unidas, através das pesquisas realizadas nos Relatórios, desde 1993, o acesso à informação é explorado em

contexto diverso, mas decorrente da previsão no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Diante dos Relatórios, conclui-se o destaque concedido a transparência ativa, pois a mesma é encontrada em 7 (sete) Relatórios apresentados de um total de 16 (dezesesseis). Além disso, dos quais mencionam a transparência ativa e passiva, apenas no Relatório de 1998, a transparência ativa não constou.

Esse é o contexto diverso do acesso à informação no qual se define por um direito autônomo encontrado junto à liberdade de expressão e pensamento, ou seja, deixa de ser considerado apenas medida administrativa – divulgação de informações – para ser compreendido como direito.

Conexo ao direito de acesso à informação encontra-se a transparência das informações públicas que pode ser ativa definida pelo dever estatal de divulgar as informações públicas ou passiva configurando, quando o cidadão solicita às informações perante às instituições públicas. O requisito essencial da transparência é sua clareza ao tratar de informação pública, com o objetivo de que todo cidadão – não importando a escolaridade ou deficiência – puder compreender a informação fornecida pelo ente estatal.

Em âmbito internacional, a Convenção das Nações Unidas contra à corrupção, da qual o Brasil é signatário, prevê o acesso eficaz da informação pública e a participação social dos cidadãos na gestão estatal como instrumentos preventivos das práticas de corrupção, corroborando com o estudo desenvolvido nessa dissertação.

A Lei de Acesso à Informação se tornou obrigatória para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Aplica-se aos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e aos seus órgãos auxiliares. No âmbito privado, as empresas as quais recebam investimentos provenientes do Poder Público devem, também, divulgar informações a respeito da utilização dos recursos públicos.

O princípio que rege a Lei de Acesso à Informação denomina-se máxima divulgação, com a finalidade de resguardar a lisura das informações públicas prestadas aos cidadãos, ou seja, que essas informações possam, efetivamente, ser divulgadas, conferindo o combate às práticas corruptivas. Assim, através dessa Lei, o direito fundamental de acesso à informação foi regulamentado.

Portanto, a Lei de Acesso à Informação define a obrigação estatal de promover a divulgação das informações públicas criadas ou sob a guarda do ente federado,

configurando a transparência ativa. Do mesmo modo, o Estado deve fornecer, quando o cidadão ou pessoa jurídica apresentar requerimento do acesso à informação, resultando na transparência passiva. Em ambos os casos o requerente deve proceder a sua identificação.

Depreende-se que a Lei de Acesso à Informação, ampliou e regulou o acesso à informação resultando na possibilidade de o cidadão poder fiscalizar e controlar as decisões e atos que possuem interesse público. Restou demonstrado que o acesso à informação, a transparência e a participação dos cidadãos são mecanismos os quais se complementam, pois sem a garantia do acesso à informação não há condições para que se lute contra a corrupção.

O acesso à informação torna-se pressuposto do controle. Os cidadãos podem, a partir dos instrumentos que garantam o acesso, examinar, monitorar, fiscalizar os atos e decisões criadas e sob guarda das instituições públicas resultam em informações públicas com o propósito de combater os abusos e ilegalidades que se configuram com as práticas corruptivas.

A regulação do direito fundamental de acesso à informação não basta para que se combata as práticas corruptivas. São necessárias políticas públicas – ações e programas – os quais efetivamente garantam o direito de acesso às informações públicas. Nesse contexto, os programas brasileiros de acesso à informação constituem-se, também, como mecanismos de combate à corrupção.

O Portal da Transparência é o instrumento que divulga informações financeiras e orçamentárias dos entes federados. Seu fundamento é ampliar o controle social, através da divulgação das informações públicas e proporcionar uma ligação entre os cidadãos e a gestão estatal.

A obrigação dos Portais decorre da Lei de Acesso à Informação da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n.º 101/200 e aplica-se aos entes federados. A partir da edição da Lei n.º 131/2009 – Lei da Transparência – a qual alterou os dispositivos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios usufruíram de prazo determinados para que criassem seus próprios Portais. Portanto, a transparência ativa está materializada nos Portais da Transparência.

Relacionado ao Portal de Transparência, a Controladoria Geral da União desenvolveu o programa Brasil Transparente com a finalidade de auxiliar os entes federados na criação dos seus Portais. A adesão ao programa Brasil Transparente

torna-se facultativa aos entes, pois esses devem estar com o Portal e o Sistema de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) já previstos em instrumentos normativos.

Por sua vez, o SIC também é obrigatório nos entes federados e poderes estatais, pois decorre da Lei de Acesso à Informação. Os Serviços de Informação ao Cidadão são obrigatórios e devem ser fornecidos através de sedes físicas e eletronicamente. Cabe à União, Estado e Município realizar o seu instrumento normativo, a fim de criar o SIC, configurando dessa forma, a transparência passiva.

Comprova-se integração entre o acesso à informação e a luta contra à corrupção, através do sistema de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e dos Portais da Transparência ao se promover o acesso às informações públicas. Esses sistemas são instrumentos que, ao mesmo tempo efetivam o direito de acesso à informação através da disponibilização das informações públicas para o cidadão realizar a consulta, são considerados ferramentas de combate à corrupção, pois, possibilita, ao cidadão, realizar a fiscalização e controle dos atos e das decisões dos gestores públicos.

Realizou-se o estudo do acesso à informação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, devido às diversas Convenções das quais o Brasil é signatário. Além disso, foi no Sistema Interamericano que ocorreu a condenação perante a Corte IDH da violação da liberdade de expressão e pensamento na perspectiva do acesso à informação.

A organização do Sistema Interamericano está prevista na Convenção Americana de Direitos Humanos que possui como órgãos de proteção a Comissão IDH e a Corte IDH. A competência da Comissão IDH e da Corte IDH podem ser reconhecidas pelos países que pertencem à Organização dos Estados Americanos.

Qualquer violação aos direitos humanos que estão previstos na Convenção Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Convenção Americana de Direitos Humanos pode ser denunciada para a Comissão IDH, órgão encarregado de realizar, em um primeiro momento, a solução amistosa do conflito com o Estado violador. Inexistosa a resolução do conflito, a Comissão IDH denuncia o Estado para a Corte IDH.

A Corte IDH realiza as interpretações acerca dos dispositivos das Convenções. Sua competência contenciosa e consultiva possui a perspectiva evolutiva dos direitos humanos, a fim de ampliar suas interpretações. Após o tramite legal, tendo provas da violação pode condenar o Estado na reparação através de indenizações, custas,

gastos, medidas de satisfação e garantias de não repetição, essa última relacionada ao dever estatal de promover determinadas condutas e abster-se de outras ações.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos, a vinculação do acesso à informação e democracia demonstrou-se na Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão de 2000, em que a Comissão IDH, afirmando que o acesso à informação conduz a transparência na Administração Pública, logo é instrumento de consolidação da democracia.

A Comissão IDH asseverou que o direito de acesso à informação fortalece a democracia por conceder aos cidadãos a possibilidade de fiscalização dos atos e decisões públicas. A divulgação das informações públicas é o primeiro requisito para que se tenha a abertura dos processos decisórios da gestão pública.

Assim, quando os Estados disponibilizam aos cidadãos os mecanismos – programas e ações – para realizarem o controle, fiscalização e o monitoramento das informações públicas está lutando contra as práticas corruptivas, pois através da prestação de conta, uma espécie de informação pública é possível verificar se ocorre o superfaturamento, desvios ou dilapidação dos recursos públicos.

O direito de acesso à informação está previsto no artigo IV da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e no artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos nos quais a Corte IDH realiza sua interpretação, quando solicitada uma opinião consultiva ou no caso de uma condenação.

A Comissão IDH, em 2018, editou a Resolução n.º 1, acerca dos prejuízos da corrupção para os direitos humanos como o aumento da desigualdade social, dos grupos discriminados ao longo da história. Concluiu que atos e decisões públicas devem criar ou fortalecer o controle interno e externo. E, principalmente, promover instrumentos, através de programas, o controle exercido pelos cidadãos. Logo, o acesso à informação é um instrumento de combate à corrupção, pois permite aos cidadãos o controle das informações públicas.

No mesmo sentido, a Comissão IDH reiterou a importância do direito de acesso às informações públicas para a democracia, uma vez que, afirma que apenas após a divulgação das informações públicas é que se efetiva a participação dos cidadãos na gestão pública. As pessoas não podem participar e decidir sobre assuntos de interesse público se não possuem o acesso às informações públicas.

No Sistema Interamericano, o direito de acesso à informação decorre de uma perspectiva do direito de liberdade de expressão e pensamento assegurado no artigo

13 da Convenção Americana de Direitos Humanos. A maior transformação desse direito ocorreu em 2006, no julgamento do caso *Claude Reyes versus Chile* em que a Corte IDH condenou o país chileno pela não divulgação das informações públicas solicitadas ao Estado.

As informações requeridas pelos interessados versavam sobre o “Projeto Rio Condor” que iria afetar as 13^o regiões pelas suas questões ambientais. Na condenação, a Corte IDH interpretou a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e concluiu ser o acesso à informação imprescindível para manutenção da democracia.

A repercussão do julgamento reconheceu o direito de acesso à informação como direito humano, ultrapassando o conceito de ser apenas um requisito administrativo das instituições públicas. A decisão assevera a transcendência do direito de acesso à informação por estar adstrito à democracia e, dessa forma, exercer a função de instrumento controlador da gestão pública e, principalmente, das práticas corruptivas.

Foi determinado ao Chile adotar medidas as quais promovessem o efetivo acesso à informação. O Chile realizou alterações na sua Constituição, criou a Lei de Acesso à Informação que previa o Conselho da Transparência e a Agência de Probidade e Transparência além disso, capacitou os funcionários públicos para realizar o atendimento dos cidadãos, a fim de inserir a cultura da transparência e ultrapassar o modelo ultrapassado do secretismo das informações.

Ao analisar os programas desenvolvidos pelo Chile e comparar com os programas brasileiros, devido ao controle de convencionalidade, verificou-se que no contexto da transparência, o Brasil deixa de evidenciar o Portal da Transparência, através do site do Governo Federal, ao contrário do Chile que o evidencia em seu site.

A transparência passiva no país chileno é realizada de forma rápida. No Brasil, o interessado é redirecionado pelo menos duas vezes até chegar ao formulário de solicitação das informações. Quanto à cultura da transparência, através da divulgação de materiais auxílios e cursos gratuitos, o Chile possui um site único em que disponibiliza tais informações, o Brasil também disponibiliza, entretanto, os materiais versam apenas sobre como realizar os pedidos de informação. Não evidencia a importância do acesso à informação como instrumento para a realização de outros direitos.

Prosseguindo, no âmbito interamericano se encontra a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da qual o Brasil é signatário desde 2002. A

Convenção Contra a Corrupção está previsto como medida preventiva que cabe aos Estados promoverem medidas para ampliar a participação dos cidadãos nas instituições públicas. Do mesmo modo, sistemas que possam controlar os orçamentos públicos para impedir a propagação do fenômeno da corrupção.

Para o cumprimento da Convenção Interamericana Contra a Corrupção foi criado em 2002, o programa denominado: Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra à Corrupção - MESICIC, do qual o Brasil também é signatário.

O MESICIC, estrutura-se em dois órgãos, a Conferência dos Estados-partes e a Comissão de Peritos, assim todos os Estados são fiscalizados e são fiscalizadores das medidas decorrentes da Convenção. Logo, os Estados possuem a obrigação de garantirem os instrumentos para a luta contra à corrupção.

Em 2006, o Relatório apresentado pelo Brasil e avaliado pelo Comissão de Peritos recomendou que o Brasil apresentasse em apenas um diploma normativo as disposições acerca do direito de acesso à informação, a recomendação foi novamente reforçada em 2008 e 2011, pela Comissão de Peritos.

Na resposta ao Relatório de 2006, o Brasil informou que possuía em funcionamento o Portal da Transparência do Governo Federal, entretanto, não mencionou ações acerca da regulação do acesso à informação. Apenas em resposta ao Relatório de 2011 informou que o Projeto de Lei n.º 41/2010 estava em tramitação no Senado Federal. O referido Projeto tornou-se a Lei de Acesso à Informação regulando o direito de acesso em apenas um diploma normativo, como recomendado pelos integrantes do MESICIC.

No Relatório de 2012 da Comissão de Peritos, foi recomendado ao Brasil a implementação da Lei de Acesso à Informação não apenas no âmbito federal, mas para os Estados, Distrito Federal, Municípios, Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Apesar da Lei de Acesso à Informação ser obrigatória para todos os entes federativos e poderes, cada Ente e Poder deve realizar seu instrumento normativo com a regulação dos instrumentos de acesso à informação. Logo, cada ente federativo e poder é responsável por criar seu Portal da Transparência e Sistema de Informação ao Cidadão.

O Brasil, no Relatório de 2016 e 2017, reiterou a resposta ao Relatório de 2012, o qual criou o programa Brasil Transparente para auxiliar os Municípios e Estados a

efetivarem a Lei de Acesso à Informação, editando o seu instrumento normativo com a criação do Portal da Transparência e o Sistema de Informação ao Cidadão.

Além disso, informou que desde 2003 possui em funcionamento o programa “Olho Vivo no Dinheiro Público”, em parceria com a organização não governamental Avante, na finalidade de instruir os cidadãos, através de cursos presenciais e a distância, como controlar e fiscalizar os recursos públicos, através dos programas desenvolvidos pelo governo.

Assim, em cumprimento ao MESICIC, o Brasil apresentou programas estatais relacionados à transparência e, por consequência, de combate às práticas corruptivas como: “Olho Vivo no Dinheiro Público”, “Brasil Transparente” e a manutenção do “Portal da Transparência” em âmbito federal. Quanto à legislação, decorre do Mecanismo de Acompanhamento o Brasil promulgou a Lei de Acesso à Informação.

Diante disso, em resposta ao problema de pesquisa dessa dissertação, concluiu-se que no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a Corte IDH, proferiu decisão no julgamento do caso *Claude Reyes versus Chile* interpretando o direito de acesso como um elemento de combate à corrupção, por ser um instrumento de fiscalização e controle dos atos e decisões das instituições públicas e, dessa forma, de luta contra as práticas corruptivas encontradas nas instituições públicas.

Por sua vez, os outros órgãos que formam o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como a Organização dos Estados Americanos e especificamente, a Comissão IDH, defendem o governo aberto, através da garantia do efetivo direito de acesso à informação pública, com a finalidade de combater a corrupção e inserir o cidadão nas decisões da gestão pública.

Por fim, a vinculação do direito de acesso à informação e o combate à corrupção estão incorporadas nas políticas públicas brasileiras, visto que as recomendações do Mecanismo de Acompanhamento de Implementação da Convenção Interamericana contra a corrupção, foram realizadas. Assim, o Brasil promulgou a Lei de Acesso à Informação, obedecendo a recomendação, desenvolveu mecanismos de acesso à informação com viés de instrumento de combate à corrupção como os programas: Olho Vivo no Dinheiro Público e Brasil Transparente.

REFERÊNCIAS

ACESSO À INFORMAÇÃO. *Relatórios estatísticos*. Disponível em <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/relatorios-estatisticos/relatorios-estatisticos>> Acesso em 10 de agosto de 2018.

ADVERSE, Helton. Maquiavel. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

ÁFRICA DO SUL. *Promotion of access to information act. 2 of 2000*. Disponível em <https://www.saps.gov.za/resource_centre/acts/downloads/promotion_of_access_act_2_2000.pdf>. Acesso em 02 de junho de 2018.

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de. *Transparência Pública: Avanços e Desafios*. [recurso eletrônico]. Brasília: Controladoria Geral da União, 2016

ANASTASIA, Fátima. SANTANA, Luciana. Sistema Político. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W. D. Ross. São Paulo: Editora Abril S. A. Cultural, 1984.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. 1ª. ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, [recurso eletrônico].

BANCO MUNDIAL. Por um ajuste justo com crescimento compartilhado. 2018. Disponível em <<http://pubdocs.worldbank.org/en/156721534876313863/Sum%C3%A1rio-Notas-de-Pol%C3%ADtica-P%C3%ABlica.pdf>>. Acesso em 28 de novembro de 2018.

BATISTA, Carmem Lúcia. *As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação*. Transinformação, vol. 22, n.º 3, dezembro de 2010.

BENTO, Leonardo Valles. *Acesso a Informações Públicas: princípios internacionais e o direito brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2015.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e Estado de Direito. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – acesso à informação como forma de viabilizar o

controle social da Administração Pública. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana; LEAL, Rogério Gesta (Diretores); BITENCOUT, Caroline Müller; CANO, Carlos Aymerich (Coord.). *A resposta jurídica à corrupção na contratação pública em Brasil e Espanha*. Portada: Thomsom Reuters, 2016.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Curso de Filosofia do Direito*. São Paulo: Atlas, 2015.

BOMFIM, Manoel. *A América Latina: males de origem*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. *Corrupção política: uma patologia social*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BOTELHO, Martinho Martins. *Países com Tributação Favorecida e as Listas da OCDE: O Caso do Uruguai*. ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba PR - Brasil. Ano IV, n.º 9, jan/jun. 2013.

BOVO, Cassiano Ricardo Martines. *A contribuição da teoria da rede social, de Mark Granovetter, para a compreensão do funcionamento dos mercados e da atuação das empresas*. Revista Pensamento e Atualidade, v. 3, n.º 29, 2014.

BRASIL. *Ato da Comissão Diretora n.º 9 de 17 de maio de 2012 do Senado Federal*. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/arquivos-pdf/atc-09-2012>>. Acesso em 12 de setembro de 2018.

BRASIL. *Ato de Mesa n.º 45 de 17 de julho de 2012 da Câmara dos Deputados*. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-norma-cd-mesa.html>>. Acesso em 12 de setembro de 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em 02 de julho de 2017.

BRASIL. *Decreto n.º 7.724 de 16 de maio de 2012*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em 26 de agosto de 2017.

BRASIL. *Decreto n.º 592 de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

BRASIL. *Decreto n.º 4.410 de 07 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c"*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

BRASIL. *Decreto n.º 4.553 de 27 de dezembro de 2002*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm>. Acesso em 20 de setembro de 2018.

BRASIL. *Decreto n.º 5.482 de 30 de junho de 2005*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em 20 de setembro de 2018.

BRASIL. *Decreto n.º 7.845 de 14 de novembro de 2012*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm>. Acesso em 20 de setembro de 2018.

BRASIL. *Lei n.º 8.159 de 08 de janeiro de 1991*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em 07 de outubro de 2018.

BRASIL. *Lei n.º 9.507 de 12 de novembro de 1997*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9507.htm>. Acesso em 07 de outubro de 2017.

BRASIL. *Lei n.º 9.784 de 29 de janeiro de 1999*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em 07 de outubro de 2017.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 07 de outubro de 2018.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 131 de 27 de maio de 2009*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 07 de outubro de 2018.

BRASIL. *Lei n.º 8666 de 21 de junho de 1993*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em 07 de outubro de 2018.

BRASIL. *Lei n.º 9.051 de 18 de maio de 1995*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9051.htm>. Acesso em 07 de outubro de 2018.

BRASIL. *Lei n.º 10.934 de 11 de agosto de 2004*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.934.htm>. Acesso em 07 de outubro de 2018.

BRASIL. *Lei n.º 11.111 de 5 de maio de 2005*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm>. Acesso em 07 de outubro de 2018.

BRASIL. *Lei n.º 12.527 de 18 de novembro de 2011*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 20 de agosto de 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. *Cartilha da Convenção Interamericana contra corrupção*. 2016. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea-2016.pdf>>. Acesso em 12 de setembro de 2018.

BRASIL. *Governo Federal*. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/>>. Acesso em 20 de outubro de 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso Lava Jato*. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato>>. Acesso em 20 de abril de 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. *PGR denuncia Michel Temer e Rodrigo Loures por corrupção passiva*. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-denuncia-michel-temer-e-rodrigo-loures-por-corrupcao-passiva-1>>. Acesso em 20 de abril de 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Plano Collor, abertura de mercados e impeachment marcaram primeiro governo eleito após o Regime Militar*. 15 de março de 2007. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/03/15/plano-collor-abertura-de-mercados-e-impeachment-marcaram-primeiro-governo-eleito-apos-o-regime-militar>>. Acesso em 20 de abril de 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil*. 28 de dezembro de 2016. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>. Acesso em 19 de abril de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo* [recurso eletrônico] Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2016. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/aconstituicao eosupremo/>>. Acesso em 03 de junho de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Corte Suprema do Brasil inicia o julgamento do mensalão*. Disponível em <<http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalNoticias&idConteudo=214544>>. Acesso em 20 de abril de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/transparencia/>>. Acesso em 20 de abril de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com agravo n.º 652.777*. Ministro Relator Teori Zavascki. Divulgado em 30/06/2015. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307135406&ext=.pdf>>. Acesso em 10 de agosto de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Repercussão Geral n.º 483 - Divulgação, em sítio eletrônico oficial, de informações alusivas a servidores públicos, inclusive seus nomes e correspondentes remunerações*. Disponível em <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4121428&numeroProcesso=652777&classeProcesso=ARE&numeroTema=48>>. Acesso em 10 de agosto de 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Operação Lava Jato: TRF4 confirma condenação do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. 24 de janeiro de 2018. Disponível em <https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=13418>. Acesso em 19 de abril de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil*. Revista Sociologia Política, Curitiba, n.º 28, junho, 2007.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia (uma defesa das regras do jogo)*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.

CAMINHA, Pero Vaz. *A Carta de Pero Vaz de Caminha*. São Paulo: Dominus, 1963.

CARDOSO, Sérgio. Platão e Aristóteles. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

CARTERCENTER. *Declaração de Atlanta e Plano de Ação para o Avanço do Direito de Acesso a Informação*. 2008. Disponível em <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf>. Acesso em 13 de setembro de 2018.

CARTERCENTER. *Relatórios do programa: acesso global à informação*. Disponível em <https://www.cartercenter.org/news/publications/peace/ati_reports.html>. Acesso em 13 de novembro de 2018.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

CAVALCANTE, Paulo de Oliveira Junior. *Negócios de Trapaça: Caminhos e descaminhos na América portuguesa (1700 - 1750)*. Tese (Programa de Pós-Graduação em História Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

CAVALLO, Gonzalo Aguilar. El juez estatal en la era del constitucionalismo de los derechos. In: LEAL, Mônia Clarissa Hennig. ALVES, Felipe Dalenogare (Org.). *Diálogos continentais sobre o controle de convencionalidade*. Curitiba: Editora Prisma, 2017.

CHAIRMAN, Peter Eigen. *Introducing the global corruption report. 2003*. Disponível em <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN008432.pdf>>. Acesso em 14 de setembro de 2018.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

CEPAL; ACNUDH. *Sociedad, derechos y medio ambiente: estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*. Santiago: Nações Unidas, 2016.

CHILE. *Gobierno de Chile*. Disponível em <<http://www.gob.cl/>>. Acesso em 09 de setembro de 2018.

CHILE. *Programa de Gobierno 2014-2018*. Disponível em <<http://www.gob.cl/programa-de-gobierno/>>. Acesso em 09 de setembro de 2018.

CHILE. *Educa transparência*. Disponível em <<https://www.educatransparencia.cl/docs?page=3>>. Acesso em 09 de setembro de 2018.

CHILE. *Conselho da Transparência*. Disponível em <<http://www.consejotransparencia.cl/>>. Acesso em 09 de setembro de 2018.

CHILE. *Portal da Transparência do Chile*. Disponível em <<https://portaltransparencia.cl/PortalPdT/>>. Acesso em 09 de setembro de 2018.

COELHO, Rodrigo Meirelles Gaspar. *Proteção Internacional dos Direitos Humanos: a Corte Interamericana e a implementação de suas sentenças no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2008.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Sobre a Comissão*. Disponível em <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/que.asp>>. Acesso em 09 de outubro de 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948*. Disponível em <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em 10 de outubro de 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969*. Disponível em <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em 10 de outubro de 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, 2000*. Disponível em <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>>. Acesso em 19 de agosto de 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatoria Especial para Liberdade de Expressão. O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano*. 2011. Disponível em

<<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20%20PORT%20Unesco%20%20EI%20Derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%202a%20Edicin%20adjusted.pdf>>. Acesso em 03 de junho de 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão*. Versão em português, maio de 2014.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Resolução n.º 1 de 2018 acerca da corrupção e direitos humanos. Disponível em

<<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>>. Acesso em 11 de setembro de 2018.

COMUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL. *Protocolo contra a corrupção* de 2001. Disponível em <<http://www.cedp-angola.com/data/uploads/udi/611-instrumentos-juridicos/20-protocol-against-corruption-2001-portuguese.pdf>>. Acesso em 12 de setembro de 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Escola Virtual. Disponível em <<https://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/mod/book/view.php?id=496&chapterid=46>>. Acesso em 07 de outubro de 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Brasil Transparente*. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente>>. Acesso em 03 de junho de 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual da Lei de acesso à informação para Estados e Municípios*. Brasília, 2013. Disponível em <www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia.../manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em 03 de junho de 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Escala Brasil Transparente. Fichas Técnicas Estaduais e Municipais*. Disponível em <https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=19>. Acesso em 02 de setembro de 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual do usuário do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão*. 2016. Disponível em <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/dicas_pedido.html>. Acesso em 09 de outubro de 2017.

CORREIA, Theresa Rachel Couto. *Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2008.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Claude Reyes e outros versus Chile*: sentença de 19 de setembro de 2006. São José da Costa Rica, 2006. Disponível em <<http://www.corteidh.or.cr>>. Acesso em 17 de abril de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Contreras e outros versus El Salvador*: sentença de 31 de agosto de 2011. São José da Costa Rica, 2011. Disponível em <<http://www.corteidh.or.cr>>. Acesso em 17 de abril de 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Furlan e familiares versus Argentina*: sentença de 31 de agosto de 2012. São José da Costa Rica, 2012. Disponível em <<http://www.corteidh.or.cr>>. Acesso em 17 de abril de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gelman versus Uruguai*: sentença de 24 de fevereiro de 2011. São José da Costa Rica, 2011b. Disponível em <<http://www.corteidh.or.cr>>. Acesso em 18 de abril de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) versus Brasil*: sentença de 24 de novembro de 2010. São José da Costa Rica, 2010. Disponível em <<http://www.corteidh.or.cr>>. Acesso em 17 de abril de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Supervisão do cumprimento de sentença do caso Claude Reyes e outros versus Chile de 02 de maio de 2008*. São José da Costa Rica, 2008. Disponível em <<http://www.corteidh.or.cr>>. Acesso em 17 de abril de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Supervisão do cumprimento de sentença do caso Claude Reyes e outros versus Chile de 24 de novembro de 2008*. São José da Costa Rica, 2008b. Disponível em <<http://www.corteidh.or.cr>>. Acesso em 17 de abril de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Supervisão do cumprimento de sentença do caso Contreras e outros versus El Salvador de 01 de setembro de 2016*. São José da Costa Rica, 2016. Disponível em <<http://www.corteidh.or.cr>>. Acesso em 17 de abril de 2018.

DENNY, Ercilo A. *Ética e Política*. Capivari: Editora Opinião, 2001.

DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e neopatrimonialismo. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

EL SALVADOR. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.transparencia.gob.sv/>>. Acesso em 09 de setembro de 2018.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FIESP. Custo da corrupção no Brasil chega a R\$ 69 bi por ano. Fevereiro de 2013. Disponível em <<http://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/>>. Acesso em 28 de abril de 2018.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil colônia. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas*. Juiz de Fora: Caderno Cedes, 2006.

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

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: FILGUEIRAS, F.; AVRITZER, L. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2012.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt. *Controle da corrupção: caminhos para a política pública de controle a partir das contribuições da teoria procedimental da democracia contemporânea*. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado), Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

FONESCA, Francisco; SANCHEZ, Oscar. *Controle da corrupção e reforma do Estado (O governo Covas – 1995-2000)*. Revista Lua Nova, n.º 52, 2001.

FUNES, María Herminia. *Órganos Garantes: las Comisiones de Información Pública y otros entes gubernamentales: El Salvador*. Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública. Buenos Aires: OEA documentos oficiales, 2015.

FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GIANOTTI, José Arthur. Moralidade Pública e Moralidade Privada. In: Novaes, A. *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

GOMES, Laurentino. *1822: como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram D. Pedro a criar o Brasil – um país que tinha tudo para dar errado*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira Participações, 2010.

GOMES, Laurentino. *1889: como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a Proclamação da República no Brasil*. São Paulo: Globo, 2013.

GORCZEVSKI, Clóvis. MARTIN, Nuria Beloso. *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*. Recurso eletrônico. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

GORCZEVSKI, Clóvis. *Direitos Humanos, Educação e Cidadania: conhecer, educar, praticar*. 2ª ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

GOYATÁ, Rubens. Privatismo. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

GOVERNO ABERTO. *Parceria para um governo aberto. Planos de ação*. Disponível em <<http://governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1/planos-de-acao>>. Acesso em 11 de agosto de 2018.

GOVERNO ABERTO. *Open Government Partnership. Brazil*. Disponível em <<https://www.opengovpartnership.org/countries/brazil>>. Acesso em 11 de agosto de 2018.

GUIMARÃES, Juarez. Interesse Público. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

GRANOVETTER, Mark. *A Construção Social da Corrupção*. Tradução de Taís Blauth. Revista Política & Sociedade, n.º 9, outubro de 2004.

HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. 2014. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf?sequence=1>>. Acesso em 25 de setembro de 2018.

HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de acesso à informação: Lei n.º 12.527/2011*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOMERCHER, Evandro. *O princípio da transparência e a compreensão da informação*. Revista Jurídica da Presidência Brasília, volume 13, n.º 100, julho/setembro, 2011, p. 375 a 391.

INSTITUTO DA DEMOCRACIA E DA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. *Satisfação com a democracia e conjuntura política no Brasil*. Maio de 2018. Disponível em <https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a_3e0985df7c7f48b7979c81f76abcd38.pdf>. Acesso em 15 de junho de 2018.

JAIN, Arvind K. *Corruption: a review*. Journal of Economic Surveys. Vol. 15 n.º 1, Oxford, USA.

KAUFMAN, Dora. *A força dos “laços fracos” de Mark Granovetter no ambiente do ciberespaço*. Revista Galaxia Online: São Paulo, n. 23, p. 207-218, jun. 2012

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade (col). *Sociologia Geral*. São Paulo: Editora Atlas, 1990.

LLACA, Edmundo Gonzalez. *La corrupción: patología colectiva*. México: Arte Voce, S.A., 2005.

LANZA, Edison. *Órganos Garantes: las Comisiones de Información Pública y otros Entes Gubernamentales: Uruguay*. Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública. Buenos Aires: OEA documentos oficiales, 2015.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. *Corrupção, democracia e mercado: horizontes turvos*. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n.º 2, p. 303-329, maio/ago. 2017.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. MAAS, Rosana Helena. *O dever dos entes estatais de disponibilizar informações pública como fundamento para o exercício do status activus processualis no controle de políticas públicas: uma proposta de canal de informação e transparência em políticas públicas da saúde (CITAPP SAÚDE) frente ao estudo da judicialização da saúde em Santa Cruz do Sul*. 2016. No prelo.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. *Espelho Brasil e Espanha: uma análise do acesso à informação, transparência e boa administração pública*. In: LEAL, Rogério Gesta; SANTOS, Rafael Padilha dos; DEMARCHI, Clovis. (Org.). *ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE: perspectivas e prospectivas*. Itajaí: UNIVALI, 2017.

LEAL, Rogério Gesta; RITT, Caroline Fockink. *A previsão de responsabilização objetiva na lei anticorrupção no Brasil*. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana; LEAL, Rogério Gesta (Diretores); BITENCOURT, Caroline Müller; CANO, Carlos Aymerich (Coord.). *A resposta jurídica à corrupção na contratação pública em Brasil e Espanha*. Portada: Thomsom Reuters, 2016.

LEAL, Rogério Gesta. *Efeitos predatórios da corrupção no mercado e na sociedade civil: alguns indicadores*. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, n. 116, jan./jun. 2018.

LEAL, Rogério Gesta. FRIEDRICH, Denise Bittencourt. *Fundamentos interlocutivos da Boa Administração Pública: algumas matrizes reflexivas*. Revista Direito e Justiça – Reflexões Sociojurídicas. Ano XIII – nº 22, p. 19-36 – abril 2014.

LEAL, Rogério Gesta. *Os efeitos deletérios da corrupção em face dos direitos humanos e fundamentais*. Revista de Derecho Público, v. 81, p. 77-93, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. SCHNEIDER, Yuri. *Os efeitos deletérios da corrupção em face dos direitos humanos e fundamentais*. Revista da Ajuris, v. 01,p. 415-436, 2014.

LIMBERGER, Têmis. *Cibertransparência: informação pública em rede - a virtualidade e suas repercussões na realidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

LOPES, Edmilson Júnior. *As gramáticas morais da corrupção: aportes para uma sociologia do escândalo*. Mediações, Londrina, v. 15, n.2, Jul/Dez, 2010.

LOPES, José Mouraz. *O espectro da corrupção*. Coimbra: Editora Grupo Almedina, 2011.

LUÑO, Antônio Henrique Perez. "Corrupción Política". In: BRAVO, A. S.; GORCZEVSKI, C.; SOBRINHO, L. L. P. (Org). *Direitos humanos & filosofia do direito*. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2015.

MARQUES, Rafael; PEIXOTO, João. *A nova sociologia econômica*. Oeiras: Celta Editora, 2003.

MAQUIAVEL, Nicolau. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

MARTINS. Wallace Paiva Júnior. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTOS, José Antonio Montilla. *Transparencia y acceso a la información em España*. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al (Coord.). *Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 5 ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MELLO, Evaldo Cabral. *Pernambuco no período colonial*. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

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

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENEGUELLO, Rachel. *O lugar da corrupção no mapa de referências dos brasileiros: aspectos da relação entre corrupção e democracia*. In: FILGUEIRAS, F.;

AVRITZER, L. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011.

MOISÉS, Jose Álvaro. MENEGUELLO, Rachel. (Org.). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

MOISÉS, José Álvaro. O Significado da Democracia Segundo os Brasileiros. In: MOISÉS, Jose Álvaro. MENEGUELLO, Rachel. (Org.). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

MOLINARO, Carlos Alberto. SARLET, Ingo Wolfgang. O direito à informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al (Coord.). *Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MORENO, JAIME VALLE. *Sujetos obligados y retos en la implementación desde los distintos poderes del Estado*. Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública. Buenos Aires: OEA documentos oficiales, 2015.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Corrupção no Brasil republicano – 1954 – 1964. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

NEGRO, Dante. *El Acceso a la Información Pública en el Sistema Interamericano*. Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública. Buenos Aires: OEA documentos oficiales, 2015.

NIETO, Alejandro. *La democracia corrompida*. Cuadernos del Sureste. n.º 11, 2003, págs. 92-103.

NODARI, Paulo César. *Sobre ética: Aristóteles, Kant e Levinas*. Caxias do Sul: EdUCS, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2005.

NOVAES, Adauto. Cenários. In: Novaes. A. *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

OLIVEIRA JUNIOR, Paulo Cavalcante de. *Negócios de trapaça: caminhos e descaminhos na américa portuguesa*. Tese de Doutorado da Universidade de São Paulo. São Paulo: fevereiro de 2002.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do acesso às informações administrativas e o direito à boa administração pública: questões hermenêuticas sobre a transparência na administração pública e a Lei n. 12.527/2011. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al (Coord.). *Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração das Nações Unidas*. 1942. Disponível em <<https://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?volume=1946-47&page=36&searchType=advanced>>. Acesso em 03 de junho de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948*. Disponível em <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em 03 de junho de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Conselho dos Direitos Humanos*. Disponível em <<https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/Home.aspx>>. Acesso em 02 de junho de 2018

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Alto Comissariado para os direitos humanos*. Disponível em <<https://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx>>. Acesso em 02 de junho de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *E/CN.4/RES/1993/45. Relatório Especial n.º 45 de 05 de março de 1993 da Comissão dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas*. Disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>. Acesso em 06 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *CCPR/C/GC/34. Relatório Especial n.º 34 de 12 de setembro de 2011 do Comitê dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas*. Disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>. Acesso em 06 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *CCPR/C/GC/34. Relatório Especial n.º 40 de 28 de janeiro de 1998 do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas*. Disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>. Acesso em 06 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A/HRC/34/L.27. Relatório Especial n.º 34 de 21 de março de 2017 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas*. Disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>. Acesso em 06 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A/HRC /RES/25/2. Relatório Especial n.º 25 de 09 de abril de 2014 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas*. Disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>. Acesso em 06 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A/68/362. Relatório Especial n.º 68 de 04 de setembro de 2013 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas*. Disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>. Acesso em 06 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A/HRC/11/4. *Relatório Especial n.º 11 de 30 de abril de 2009 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas*. Disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>. Acesso em 06 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. E/CN.4/RES/7/36. *Relatório Especial n.º 36 de 28 de março de 2008 do Conselho dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas*. Disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>. Acesso em 06 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. E/CN.4/2005/64. *Relatório Especial n.º 64 de 17 de dezembro de 2005 da Comissão dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas*. Disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>. Acesso em 06 de outubro de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A/70/361. *Relatório Especial n.º 70 de 08 de setembro de 2015 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas*. Disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>. Acesso em 06 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A/HRC/38/35. *Relatório Especial n.º 38 de 06 de abril de 2018 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas*. Disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>. Acesso em 06 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E/CN.4/2000/63. *Relatório Especial n.º 63 de 18 de janeiro de 2000 da Comissão dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas*. Disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>. Acesso em 06 de outubro de 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Acerca da OEA*. Disponível em <http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_estructura.asp>. Acesso em 2 de setembro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Carta da Organização dos Estados Americanos – "Protocolo de Manágua" assinado em 10 de junho de 1993*. Disponível em <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.pdf>. Acesso em 2 de setembro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Carta Democrática Interamericana*. Aprovada na primeira sessão plenária, realizada em 11 de setembro de 2001. Disponível em <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm>. Acesso em 02 de setembro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Evolución Histórica de las Leyes de acceso a la Información Pública en el Hemisferio*. 2013. Disponível em <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_evolucion_cronologica_leyes_marzo_2013.pdf>. Acesso em 02 de setembro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana contra corrupção de 1996*. Disponível em <http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B58_contra_Corrupcion_firmas.asp>. Acesso em 11 de outubro de 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra à Corrupção*. Aprovada na 3ª sessão plenária, celebrada em 05 de junho de 2001. Disponível em <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/doc_buenos_aires_sp.pdf>. Acesso em 11 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra à Corrupção. Informe final sobre a implementação na República Federativa do Brasil das disposições da Convenção selecionadas para ser analisada na primeira rodada*. 27 de março a 1º de abril de 2006. Disponível em <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic1_inf_esp_bra.pdf>. Acesso em 11 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra à Corrupção. Informe final sobre a implementação na República Federativa do Brasil*. 16 de setembro de 2006. Disponível em <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic3_bra_por.pdf>. Acesso em 11 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra à Corrupção. Informe final sobre a implementação na República Federativa do Brasil*. 16 de setembro de 2011. Disponível em <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic3_bra_por.pdf>. Acesso em 11 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra à Corrupção. Informe final sobre a implementação na República Federativa do Brasil*. 14 de setembro de 2012. Disponível em <http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_sp.pdf>. Acesso em 11 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra à Corrupção. Relatórios de progressos alcançados entre 7 de março de 2016 e 13 de março de 2017 da República Federativa do Brasil*. 07 de março de 2016. Disponível em <http://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_InfoAva_Brasil.pdf>. Acesso em 11 de outubro de 2018.

PEREIRA, José Matias. *Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil, 2002*. Disponível em <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/RAM/article/view/35>>. Acesso em 03 de junho de 2017.

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 5. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

PICH, Roberto Hofmeister. A ética de Aristóteles: “Eudamonia” e Virtude. In.: PERGENTINO, S. P. (Org.). *Ética: crise e perspectiva*. Porto Alegre: EDIPUCURS, 2004.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. *Sobre o Portal*. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>> Acesso em 09 de outubro de 2018.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. *Boletim Informativo de julho a dezembro de 2014*. 14. ed., 2014. Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/Boletim/14_JulDez2014.pdf>. Acesso em 09 de outubro de 2018.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. *Glossário do Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=c>>. Acesso 09 de outubro de 2018.

POWER, Timothy. GONZALES, Júlio. *Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial*. Revista. Sociologia Política, Curitiba, n.º 21, nov. 2003

RANKING DA DEMOCRACIA. *Os dez países mais bem classificados para 2014-2015*. Disponível em <<http://democracyranking.org/ranking/2016/data/DR%202016-press%20release-letter-2016%2005%2027.pdf>>. Acesso em 22 de outubro de 2017.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014.

REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 15 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. *Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Portal da Transparência*. Disponível em <http://transparencia.tjrs.jus.br/transparencia_tjrs/index.php>. Acesso em 22 de agosto de 2018.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto n.º 53.164 de 10 de agosto de 2016*. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2053.164.pdf>>. Acesso em 22 de agosto de 2018.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *El derecho a una buena Administración para los ciudadanos: un modelo global de Administración*. La Coruña: INAP; Netbiblo, S. L., 2013.

ROJAS, Claudio Nash. LE SAUX, Marianne González. *Transparencia, lucha contra la corrupción y el sistema interamericano de derechos humanos*. Informe de la tercera reunión regional de especialistas 7 y 8 de noviembre de 2011. Santiago: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

ROJAS, Cláudio Nash. *Guia para uso do sistema interamericano de direitos humanos na proteção de denunciantes de atos de corrupção*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2014.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo Veintiuno, 2001.

SANTA CRUZ DO SUL. *Lei n.º 7.270 de 15 de abril de 2015*. Disponível em <<http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-7270-15-04-2015-17570>>. Acesso em 22 de setembro de 2018

SANTA CRUZ DO SUL. *Lei n.º 8.039 de 12 de setembro de 2018*. Disponível em <<http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-8039-12-09-2018-38720>>. Acesso em 22 de setembro de 2018.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Corrupção no Brasil império*. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Maria Murgel. *Brasil: uma biografia*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Sidney Reinoldo da. *Ética pública e formação humana*. Revista Educação Social. Campinas, vol. 27, n.º 96 – Especial, out. 2006.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption perceptions index 2016*. Disponível em <[://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table)>. Acesso em 23 de abril de 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de percepção da corrupção em 2017*. Disponível em <<https://static1.squarespace.com/static/5a86d82132601ecb510239c2/t/5a8dc5b89140b72fa5081773/1519240719239/IPC+2017++RELATO%CC%81RIO+GLOBAL.pdf>>. Acesso em 23 de abril de 2018.

TUGENDHAT, Ernst. *Lições sobre ética*. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

UNMASK THE CORRUPT. *US State of Delaware: Corporate secrecy haven*. Disponível em <<https://unmaskthecorrupt.org/index.html#/ex1>>. Acesso em 20 de abril de 2018.

UNODC. *Convenção das Nações Unidas contra corrupção de 29 de setembro de 2003*. Disponível em <https://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em 04 de junho de 2018.

UNODC. *Action against Corruption and Economic Crime*. Disponível em <<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuaside>>. Acesso em 12 de setembro de 2018.

URUGUAI. *AGESIC: desarrollando el Uruguay digital*. Disponível em <<https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/3816/1/agesic/participacionciudadana.htm?idPadre=3813>>. Acesso em 20 de setembro de 2018.

VECA, Salvatore. *Éthique et politique*. Paris: Presses Universitaires de France – PUF, 1999.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT'S. *Democracy index 2011*. Disponível em <https://www.sida.se/globalassets/global/about-sida/sa-arbetarvi/eiu_democracy_index_dec2011.pdf>. Acesso em 20 de setembro de 2018.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT'S. *Democracy index*. Disponível em <<https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>>. Acesso em 25 de setembro de 2018.