

Ciência Política: Debates temáticos

Elói Martins Senhoras
(Organizador)

Atena
Editora
Ano 2022



Ciência Política: Debates temáticos

Elói Martins Senhoras
(Organizador)

Atena
Editora
Ano 2022



Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Camila Alves de Cremo

Daphynny Pamplona

Gabriel Motomu Teshima

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição Creative Commons. Atribuição-Não-Comercial-Não-Derivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa



Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Prof^o Dr^a Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof^o Dr^a Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Prof^o Dr^a Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Prof^o Dr^a Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná
Prof^o Dr^a Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof^o Dr^a Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais
Prof^o Dr^a Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof^o Dr^a Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Prof^o Dr^a Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Prof^o Dr^a Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^o Dr^a Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof^o Dr^a Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof^o Dr^a Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins



Ciência política: debates temáticos

Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Mariane Aparecida Freitas
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizador: Elói Martins Senhoras

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C569 Ciência política: debates temáticos / Organizador Elói Martins Senhoras. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5983-966-7

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.667221402>

1. Ciência política. I. Senhoras, Elói Martins (Organizador). II. Título.

CDD 320

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br



Atena
Editora
Ano 2022

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



APRESENTAÇÃO

O campo epistemológico da Ciência Política tem evoluído ao longo do tempo a partir da conformação de um campo de poder entre diferentes recortes teórico-metodológicos, demonstrando que a despeito da conformação de determinados paradigmas, escolas ou correntes científicas há um rico pluralismo epistemológico de análise e reflexão sobre as ideais e a realidade política.

Em um contexto de compressão espaço temporal das relações humanas, os processos e interações se tornam cada vez mais fluidos e permeados por distintos vetores de hibridização sociocultural, oportunizando a emergência de debates temáticos pertencentes ao espectro existente entre o tradicional e o inovativo, permeados por polarizações ou mesmo mesclas entre novas e velhas dinâmicas, com progressismos e anacronismos.

A complexidade existente no mundo material e do mundo das ideias é captada neste livro a partir de uma construção em quatro capítulos que compartilham a preocupação de apresentar os respectivos debates e análises temáticas dentro de um explícito rigor científico, sem perder a contextualização de um implícito ecletismo teórico-metodológico presente na obra como um todo.

Caracterizado por uma natureza exploratória, descritiva e explicativa quanto aos fins e por uma abordagem qualitativa quanto aos meios, este livro foi organizado com base em diferentes recortes teórico-metodológicos e por meio de um trabalho colaborativo entre seis pesquisadores de distintas instituições e estados brasileiros, o que possibilitou uma imersiva abordagem sobre a realidade empírica e as ideias políticas.

Ao combinar análise e reflexão, teoria e empiria, os quatro capítulos do presente livro apresentam discussões que transversalmente abordam o campo político em sua materialidade no mundo real e na dimensão das ideias, partindo da escala nacional até se chegar à escala internacional, a fim de se explorar diferentes debates temáticos.

Alicerçado na pluralidade do pensamento, no estado da arte e na capacidade dialógica dos estudos com a fronteira do conhecimento no campo das Ciências Políticas, este livro traz subsídios para a análise e interpretação das ideias políticas e a realidade contemporânea, propiciando uma oportunidade ímpar para um amplo público de leitores se enriquecer teórica e metodologicamente com uma agenda temática aberta de estudos.

Excelente leitura!

Elói Martins Senhoras

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
SOCIAL-DEMOCRACIA E O BRASIL: A MATRIZ SOCIAL-DEMOCRÁTICA NA PERIFERIA (1930-1994)	
Jeferson Alexandre Miranda	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214021	
CAPÍTULO 2	19
A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE CRONOLÓGICA DE SUAS NORMATIVAS	
Mailson Santos Pereira	
Nilson Weisheimer	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214022	
CAPÍTULO 3	39
TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	
Elói Martins Senhoras	
Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214023	
CAPÍTULO 4	49
LIBERDADE COMO NÃO-DOMINAÇÃO E A SOBERANIA GLOBALIZADA POR PETTIT	
Patrizia Cristina Cancelier Casagrande	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214024	
SOBRE O ORGANIZADOR	58
ÍNDICE REMISSIVO	59

TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Data de aceite: 01/02/2022

Data de submissão: 26/01/2022

Elói Martins Senhoras

Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Boa Vista - Roraima

<http://lattes.cnpq.br/5667363480329882>

<https://orcid.org/0000-0002-4202-3855>

Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras

Universidade Federal Fluminense (UFF)

Boa Vista - Roraima

<http://lattes.cnpq.br/4166909240651498>

<https://orcid.org/0000-0002-5839-9582>

RESUMO: A transparência pública trata-se de uma temática de ampla relevância empírica na Administração Pública e que vem adquirindo crescente institucionalização, embora de modo assíncrono entre os países ao longo das últimas cinco décadas, em função da promoção de reformas administrativas ou da emergência de legislações que seguem tendências internacionais de *benchmarking*. Tomando como referência esta temática, o presente capítulo tem o objetivo analisar a conjuntura retardatária de evolução da transparência ativa e passiva na Administração Pública Brasileira à luz de uma revisão legiferante e da análise de dados na máquina pública. Conclui-se com base nos resultados apresentados na pesquisa que a evolução da transparência pública (ativa e passiva) no país, possui uma assimétrica

efetividade na Administração Pública, com elevada capilaridade e positivos indicadores no Poder Executivo Federal, *vis-à-vis* à baixa capilaridade e relativa falta de transparência nos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como nos entes federativos subnacionais (Estados e Municípios).

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Brasil; Transparência Ativa; Transparência Passiva.

ABSTRACT: Public transparency is a topic of broad empirical relevance in Public Administration and which has acquired increasing institutionalization albeit asynchronously among countries over the last five decades due to the promotion of administrative reforms or the emergence of legislations that follow international benchmarking trends. Taking this theme as a reference, the present chapter aims to analyze the delayed conjuncture evolution of active and passive transparency in the Brazilian Public Administration in the light of a legislative review and data analysis of the public machine. It has been concluded based on the results presented in the research that the evolution of public transparency (active and passive) in the country has an asymmetric effectiveness in the Public Administration due to high capillarity and positive indicators in the Federal Executive Branch in comparison to the low capillarity and relative lack of transparency in the Legislative and Judiciary Powers as well as in the subnational federative entities (States and Municipalities).

KEYWORDS: Active Transparency; Brazil; Passive Transparency; Public Administration.

A transparência é um tema que tem adquirido amplo espaço nas agendas empresariais e governamentais nas últimas décadas em função de ser entendida como um dos princípios que alicerçam as boas práticas de governança sejam elas de natureza corporativa ou pública, o que deu origem a agendas de aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência de informações de distintas atividades de gestão.

O surgimento do princípio da transparência como um fundamento para o desenvolvimento fático de boas práticas de governança corporativa ou pública traz consigo um esforço de minimizar os problemas de representação econômica e/ou política identificados pela teoria da agência (SENHORAS *et al.*, 2006; CRUZ; SENHORAS, 2013).

Como existem polos assimétricos em que o principal (cidadão, cliente ou acionista) encontra-se em uma situação hipossuficiente diante do contexto de informação assimétrica em que trabalham os agentes de representação (políticos, servidores e gestores), faz-se necessário desenvolver mecanismos de transparência e amplo acesso a informação a fim de fortalecer as boas práticas de governança.

No âmbito governamental, a transparência é um conceito empírico compreendido pela sua materialização por parte das instituições do Estado, quando o acesso à informação é efetivamente realizado de modo claro, aberto e simplificado a partir de determinados regramentos previamente estabelecidos, facilmente compreensível a todo cidadão e tornando mais democráticas as relações estabelecidas entre a Sociedade (interesse público primário) e o Estado (interesse público secundário).

Neste contexto, a transparência pública tem adquirido crescente relevância internacional em função da sua inserção na agenda de organismos multilaterais e em diferentes ordenamentos jurídicos, inclusive nacionalmente no próprio Brasil por meio de uma dimensão axiológica constitucional e seu desdobramento derivado em uma dimensão normativa com uma série de novas leis que vieram a regulamentar a temática na Administração Pública.

Sob o prisma internacional, a emergência de discussões para a construção de uma arquitetura multilateral iniciou-se na difusão de políticas de transparência por países de tradição liberal e na ampliação desta agenda por meio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2003) que procuram estruturar um regime de transparência pública por meio de ações que visavam estreitar as relações entre os Estados nacionais e aumentar a confiança mútua após o fim da Guerra Fria.

Sob o prisma nacional, o surgimento de agendas de transparência pública é oriundo de dois padrões distintos por parte dos Estados Nacionais, embora complementares, fundamentados, tanto, em dinâmicas endógenas de origem como no caso de países de tradição liberal entre as décadas de 1950 e 1980, quanto, em dinâmicas exógenas, oriundas da difusão de influências de organismos multilaterais a partir da década de 1990 e consequente adoção, inclusive com acordos internacionais de cooperação técnica por

parte de uma série de países. (VLEUGELS, 2011).

No Brasil, a transparência pública tem avançado de modo incremental, embora lento, por meio de uma periodização dual, caracterizada em um primeiro momento pela década de 1980, quando emerge a nova Carta Magna (BRASIL, 1988), passando pelas décadas de 1990 e 2010, quando surgiram novos marcos legais que versam direta ou indiretamente sobre o assunto, repercutindo assim na década de 2010 na formação de uma série de operações investigativas, as quais impactaram o universo político brasileiro em função das inovações consolidadas nas décadas anteriores.

Em um primeiro momento, a Constituição Federal de 1988 apresentou a transparência pública sob um prisma axiológico, derivado do princípio da publicidade como um gênero, o qual abrange toda atuação estatal em termos de divulgação oficial de seus atos e fornecimento de informações sobre a conduta dos agentes públicos, atos concluídos e em formação, processos em andamento, pareceres, despachos, ou qualquer outro tipo de informação, podendo ser examinado por todos os cidadãos interessados (MEIRELLES, 2016).

Em um segundo momento, uma série de leis surgiu impactando direta ou indiretamente na criação de mecanismos de ampliação da transparência pública e na facilitação ao acesso de informações entre as décadas de 1990 e 2010, sendo destaque os como principais dispositivos legais, Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 2013); a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000); Lei do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE (BRASIL, 2006); Lei da Transparência (BRASIL, 2009); Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), e, Lei da Transferência de Recursos para a Saúde (BRASIL, 2012).

Lei Federal 8.666/1993	Lei de Licitações e Contratos (LLC)	Tratou-se de um relevante marco normativo, surgido antes da Reforma Administrativa do estado, que trouxe avanços de transparência nas compras públicas entre as partes envolvidas e no próprio controle interno, externo e social.
Lei Federal Complementar 101/2000	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Obriga divulgação via internet de documentos de acompanhamento da gestão fiscal: Anexos de Política Fiscal, Metas Fiscais e Riscos Fiscais; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e Relatório de Gestão Fiscal.
Portaria 06/2006 do MEC	Lei do SIOPE	O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) coleta, processa e dissemina o acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
Lei Federal Complementar 131/2009	Lei da Transparência (LT)	Complementa a LRF ao obrigar os órgãos públicos federais, estaduais e de municípios com mais de 50 mil habitantes a publicar informações orçamentárias detalhadas na internet, por meio de Portais da Transparência.
Lei Federal 12.527/2011	Lei de Acesso à Informação (LAI)	Obriga qualquer órgão da Administração Pública a publicar informações de interesse público de maneira acessível na internet, bem como estabelecer prazos para o atendimento de demandas e perguntas dos cidadãos.

Lei Federal Complementar 141/2012	Lei da Transferência de Recursos para a Saúde	Dispõe sobre valores mínimos a serem aplicados pelos entes federativos em ações e serviços públicos de saúde. Estabelece critérios de rateio dos recursos de transferidos à saúde, bem como as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas.
-----------------------------------	---	---

Quadro 1 - Principais normas incrementais na construção da transparência pública.

Fonte: COUTINHO, SENHORAS (2013).

Nesta evolução institucional que partiu da Constituição Federal de 1988 e se ampliou com uma série de leis específicas, a *Lei Federal Complementar 131/2009* (Lei da Transparência) e a *Lei Federal 12.527/2011* (Lei de Acesso a Informação) se tornaram nas duas pilstras centrais de estruturação de uma abertura institucional da máquina pública em temas gerais ao controle externo, conferindo assim materialidade para que a transparência pública passasse de ser apenas mais um princípio com previsão discursiva, conferindo assim meios para a sua materialização instrumental prática.

Enquanto, a publicação da Lei da Transparência procurou implementar uma lógica de *transparência ativa*, onde as instituições da Administração Pública direta e indiretas estão obrigatoriamente condicionadas a divulgarem determinadas informações de interesse geral, por sua vez a Lei de Acesso à Informação findou alavancar uma lógica de *transparência passiva* em que a Administração Pública torna-se obrigada a fornecer amplo acesso informacional a qual questionamento realizado por qualquer pessoas física ou privada.

Em primeiro lugar, a Lei Federal Complementar 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, estabelece instrumentos de publicização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, viabilizando meios para que qualquer pessoa, física ou jurídica, possa acessar informações públicas sobre a gestão financeira e orçamentaria de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública.

Por um lado, a citada lei alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) quanto à transparência da gestão fiscal e inovou ao determinar a disponibilização, de informações detalhadas da execução orçamentária e financeira dos três entes federativos tanto quanto a despesa quanto a receita por meio eletrônico de *Portais da Transparência* (BRASIL, 2009).

Na esfera exclusiva da União e do Poder Executivo, a Lei da Transparência foi regulamentada pelo Decreto Federal 7.185, de 27 de maio de 2010, que define o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, nos termos do inciso III, parágrafo único do art. 48 da LRF, e pelo Ministério da Fazenda que editou a Portaria nº 548, de 22 de novembro de 2010, que estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle.

A despeito de não haver na Lei da Transparência nenhum dispositivo que forçasse

a sua regulamentação específica por parte dos Poderes Legislativo ou Judiciário ou mesmo por parte dos entes subnacionais (Estados e Municípios), observa-se que a sua implementação material aconteceu segundo uma lógica a conta gotas movida pela pressão pública e pela mídia, bem distinta em relação ao Poder Executivo Federal que teve 2 decretos de regulamentação e criou em 2009 seu Portal da Transparência com elevado alto nível de detalhamento de dados.

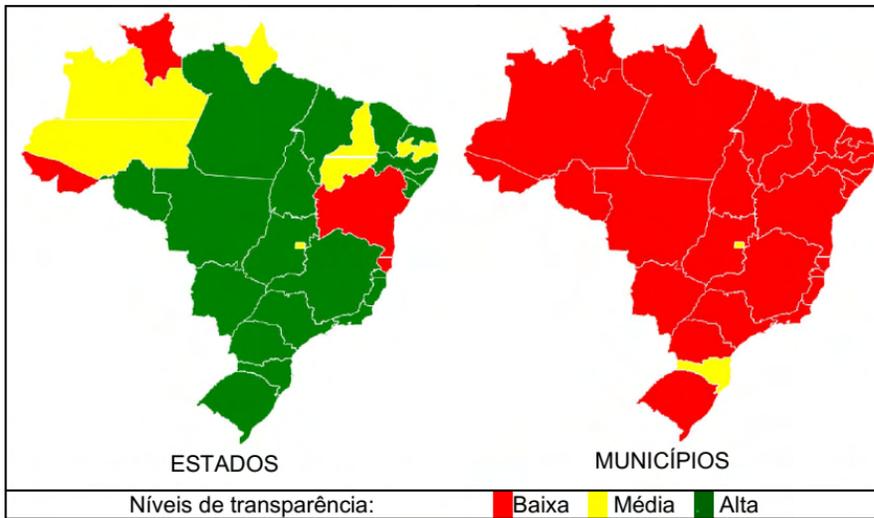
A baixa transparência ativa por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como dos Estados e Municípios não se deve propriamente ao retardo quanto à publicação de informações relevantes na *internet* por meio de Portais da Transparência, uma vez que já em 2009 todos os 3 grandes Poderes constitucionais haviam adotado medidas e muitos estados caminharam no mesmo sentido, mas antes é caracterizada pela limitação de detalhamento das informações sobre a gestão orçamentária e financeira, quadro de pessoal e estrutura de remuneração individual, o que confere baixa capacidade de controle externo na identificação de desvios ou supersalários acima do teto constitucional.

PRAZO	ENTE FEDERATIVO
01ano	União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes.
02 anos	Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes.
04 anos	Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Quadro 2 - Prazos de Disponibilização de Informações.

Fonte: Elaboração própria. Baseada na Lei Complementar 131/2009 (BRASIL, 2009).

A caracterização de baixa materialidade de uma transparência pública ativa no país demonstra um perfil assimétrico caracterizado, tanto, por uma máquina pública do Poder Executivo que está mais aberta ao controle social em relação ao perfil relativamente fechado do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, quanto, por um perfil cada vez mais aberto por parte dos Estados e extremamente fechado na maioria dos municípios brasileiros (mapa 1).



Mapa 1 - Perfil da Transparência Ativa em Estados e Municípios brasileiros.

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: MPF (2017).

Em segundo lugar, a Lei Federal 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), passou a regulamentar o direito constitucional elencado no inciso XXXIII do artigo 5º, § 1º, no inciso II do § 3º do artigo 37, e, no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal que versa sobre acesso às informações públicas. Ao entrar em vigor em 16 de maio de 2012, viabilizou meios de *transparência passiva* para que qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de motivação, possa receber informações públicas de qualquer órgão da Administração Pública direta e indireta.

Por um lado, a Lei de Acesso à Informação garante que o acesso às informações é a regra de divulgação máxima, sendo o sigilo, a exceção, já que as informações da administração são públicas. Conforme o art. 5º, inciso LX, “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”, assim, a constituição é explícita, quanto a exceção diante do princípio geral de que “todos os atos deverão ser públicos”.

Destaca-se que a Lei de Acesso à Informação prevê como exceções os dados pessoais, as informações classificadas por autoridades como sigilosas e as informações sigilosas com base em outras leis. Nas demais hipóteses, todo solicitante não precisa sequer motivar seu pedido, o qual deve ser fornecido pela Administração Pública de forma gratuita em um prazo máximo de 20 dias, prorrogável em mais 10 dias caso haja justificativa expressa.

O sigilo está disposto no art. 28. da LAI onde a classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos: assunto, fundamento da classificação, observados os critérios

estabelecidos no art. 24, indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24 e a identificação da autoridade que a classificou segundo artigo 27 (BRASIL, 2011).

TIPO	PRAZO	AUTORIDADE COMPETENTE
<i>Reservado</i>	5 anos	<ul style="list-style-type: none"> · Presidente da República e Vice-Presidente da República · Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas · Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica · Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior · Titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista · Autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia e nivelção elevada
<i>Secreto</i>	15 anos	<ul style="list-style-type: none"> · Presidente da República e Vice-Presidente da República · Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas · Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica · Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior · Titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista
<i>Ultrassegredo</i>	25 anos	<ul style="list-style-type: none"> · Presidente da República e Vice-Presidente da República · Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas · Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica · Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior

Quadro 3 - O Sigilo na Lei de Acesso à Informação.

Fonte: Produção própria. Baseada na Lei Federal 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

Por outro lado, a institucionalização do acesso às informações públicas, conforme o artigo 9º da Lei de Acesso à informação é materializada através da um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) nos órgãos e entidades da Administração Pública, com condições apropriadas para receber os pedidos e para orientar as pessoas a seguirem a forma de acesso conforme os artigos 10 a 14.

Conforme a Lei de Acesso à Informação, a publicidade de informações é aplicável aos 3 entes federativos (União, Estados, Municípios) e aos 3 Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), tanto, na Administração Pública direta e indireta¹, quanto em entidades de Direito Público ou Privado, neste último caso, caso eventualmente tenham recebido recursos públicos (BRASIL, 2011).

¹ Assim, 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 se submetem à publicidade da Lei Federal n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

Entes Federativos	União, Estados, Municípios e Distrito Federal
Poderes	Executivo, Legislativo e Judiciário
Administração Pública	Direta, Indireta e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e/ou Municípios
Entidades sem fins lucrativos	As 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. A publicidade refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação.

Quadra 4 - Abrangência da Lei de Acesso à Informação.

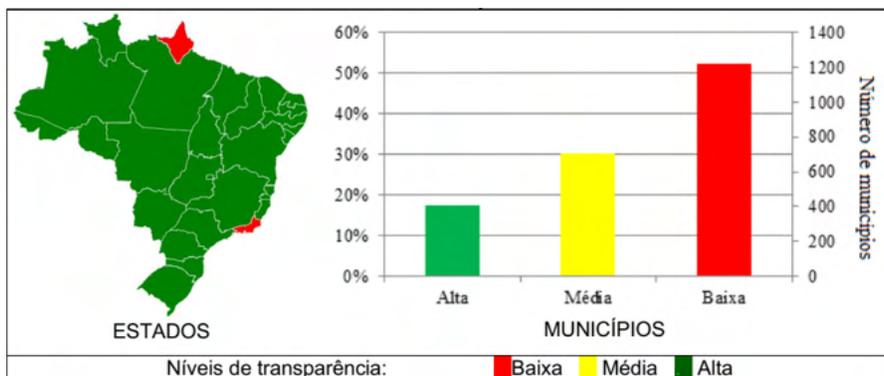
Fonte: Elaboração própria. Baseada na Lei Federal 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

O período de *vacatio legis* de 180, identificado desde o dia da publicação da Lei Federal n. 12.527/2011, em 18 de Novembro de 2011, e o dia em que ela entraria em vigor, marcou o surgimento de dois padrões nacionais de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, de quem regulamentou ou não, e, de que modo implementou, por meio de lei ou decreto.

Em um primeiro plano existiu um padrão de implementação assimétrica entre os Poderes Constitucionais, no qual o Poder Executivo Federal² implementou a regulamentação da Lei de Acesso à Informação por meio do decreto 7.724 de 16 de maio de 2012, no dia exato em que expirou o período de 180 dias, em contraposição ao *lag temporal* de desrespeito ao *vacatio legis* previsto.

Enquanto o Poder Legislativo regulamentou a Lei de Acesso à Informação pelo ato n. 45/2012 da mesa Câmara dos Deputados, em 16 de julho de 2012 (CÂMARA, 2012), por sua vez, o Poder Judiciário a regulamentou com um descabido atraso de 3 anos e meio, com a publicação da resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 215, de 16 de dezembro de 2015 (CNJ, 2015).

² No Poder Executivo Federal, a Lei de Acesso à Informação foi regulamentada com o Decreto 7.724/2012 e o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, à época, se tornou o órgão responsável pelo monitoramento da aplicação da nova legislação, onde foram criados os Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), unidades físicas de atendimento, e, o e-SIC, sistema eletrônico, bem como disponibilizado o sítio eletrônico <www.acessoainformacao.gov.br>, onde são publicados relatórios e estatísticas sobre dados extraídos e-SIC. Assim, pode-se afirmar que o acesso a informação tem sido plenamente efetivado a nível federal, onde os citados relatórios permitem ao cidadão monitorar a efetividade da LAI bem como o desempenho dos órgãos e entidades.



Mapa 2 - Perfil da Transparência Passiva em Estados e Municípios brasileiros.

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: CGU (2017).

Em um segundo plano, surge um assimétrico padrão de implementação da Lei de Acesso à Informação entre os 3 entes federativos, com uma hierarquização com plena regulamentação por parte da União desde 2012, parcial por parte dos Estados em diferentes anos, e, mínima, por parte dos municípios brasileiros, quando existente já que quase metade dos municípios brasileiros ainda não apresentou qualquer regulamentação.

Embora a União tenha rigorosamente respeitado o prazo de *vacatio legis* de 180 dias, por sua vez até o ano de 2018, apenas o Estado do Amapá ainda não havia regulamentado a Lei de Acesso à Informação, e, no universo de 5.570 municípios, 59,2% não tinham implementado, de modo que do total de 41,8% dos municípios que implementaram, 29,2% possuíam péssima qualificação na escala de transparência (CGU, 2017).

Com base nas trajetórias tortuosas de evolução na regulamentação normativa e empírica das leis da Transparência e de Acesso à Informação, surge uma apreensão assimétrica dos resultados da transparência pública (ativa e passiva) no país, com efetividade na Administração Pública Federal e baixa capilaridade nos Poderes Legislativo e Judiciário e nos entes federativos subnacionais, Estados e Municípios.

Conclui-se que a trajetória tortuosa de abertura na máquina pública no Brasil para o fortalecimento dos mecanismos de controle interno e externo é oriunda da própria incapacidade estatal para promover *enforcement* quanto à implementação *de facto* das leis Transparência e de Acesso à Informação, uma vez que não existem medidas punitivas de condução para regulamentação destes dispositivos legais de transparência ativa e passiva.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/04/2018.

BRASIL. **Decreto Federal n. 7.185, de 27 de maio de 2010**. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11/04/2018.

BRASIL. **Decreto Federal n. 7.724, de 16 de maio de 2012**. Brasília: Planalto, 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11/04/2018.

BRASIL. **Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009**. Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14/04/2018.

BRASIL. **Lei Federal n. 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Planalto, 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/04/2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria 548, de 22 de novembro de 2010**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2010. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10/04/2018.

CÂMARA – Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n. 45, de 16 de julho de 2012**. Brasília: Câmara, 2012. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso em: 10/04/2018.

CGU - Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 11/04/2018.

CGU - Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente**. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 11/04/2018.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 215, de 16 de dezembro de 2015**. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 13/04/2018.

COUTINHO, B. M. “Balanço da Transparência na Administração Pública brasileira entre 1993 e 2013”. **Cadernos de Finanças Públicas**, n. 13, dezembro, 2013.

CRUZ, C. F.; SENHORAS, E. M. “Avaliação da responsabilidade na gestão fiscal com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo com municípios de Santa Catarina”. **Cadernos de Finanças Públicas**, n. 13, dezembro, 2013.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

MPF – Ministério Público Federal. **Ranking Nacional da Transparência**. Brasília: MPF, 2017. Disponível em: <www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br>. Acesso em: 11/04/2018.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Nova York: ONU, 2003.

SENHORAS, E. M.; TAKEUCHI, K. P.; TAKEUCHI, K. P. “A Importância Estratégica da Governança Corporativa no Mercado de Capitais: Um Estudo Internacional Comparado”. **Anais do III Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**. Resende: AEDB, 2006.

VLEUGELS, R. **Overview of all FOI Law around the World: 2011 Update**. Disponível em: <www.llrx.com>. Acesso em: 13/04/2018.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Administração pública 39, 40, 42, 44, 45, 47, 48, 58

Agências 52, 53

Agentes 34, 40, 41, 51, 52, 53, 55, 56, 58

América Latina 1, 8, 9, 10, 21

Assistência social 15, 22, 24, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38

B

Bem-comum 51, 55, 56

Brasil 1, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 33, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48

C

Capitalismo 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 18

Cidadania 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 50, 58

Cidadão 5, 11, 40, 45, 46, 51

Controle 4, 5, 7, 12, 21, 30, 35, 42, 43, 46, 47, 51, 52, 53, 55

D

Democracia 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 50, 52, 55

Desenvolvimento 1, 3, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 28, 31, 33, 34, 35, 38, 40, 54, 56, 58

Direito internacional 49, 50, 54, 55, 56

Direitos 1, 2, 4, 7, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 31, 34, 38

Dominação 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56

E

Entes federativos 39, 42, 45, 47

Estado de bem-estar social 4, 5, 6, 12, 16, 18

Estados 7, 11, 12, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 33, 34, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56

Execução 22, 27, 29, 31, 32, 33, 37, 42

Executivo 29, 39, 42, 43, 45, 46

F

Fases 11, 23, 31, 33

G

Gestão federal 19, 22, 35, 36

Governança 40, 48

Governo Federal 19, 20, 21, 22, 25, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35

I

Implantação 8, 16, 31, 32, 33

Implementação 19, 20, 21, 22, 27, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 46, 47

Indivíduos 5, 11, 12, 24, 25, 27, 28, 30, 50, 51, 52

Instituições 11, 14, 15, 40, 42, 54, 55, 56

J

Judiciário 39, 43, 45, 46, 47

Justiça 11, 18, 46, 48, 51, 52, 55, 56

K

Keynesianismo 1, 4, 5, 12

L

Legislativo 39, 43, 45, 46, 47

Legitimidade 10, 34, 50, 51, 52, 53, 55, 56

Lei da transparência 41, 42

Lei de acesso à informação 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48

Liberal 14, 40, 49, 50, 51

Liberalismo 6, 7, 12, 56

Liberdade 11, 13, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56

M

Municípios 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 39, 42, 43, 44, 45, 47, 48

P

Países 2, 5, 8, 21, 39, 40, 41, 53, 54, 55, 56

Participação 11, 12, 16, 32, 34, 50, 52, 54, 56

Poder 1, 6, 10, 11, 12, 13, 25, 27, 35, 36, 39, 42, 43, 46, 51, 55

Política 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 25, 27, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 40, 49, 50, 51, 52, 56, 58

Políticas públicas 10, 11, 13, 14, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 33, 35, 36, 38, 58

Políticas sociais 1, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18

População 37, 52, 55, 56

Primeira infância 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38

Programa criança feliz 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 33, 35, 36, 37, 38

R

Regulamentação 13, 14, 27, 30, 35, 43, 46, 47

Relações internacionais 49, 50, 52, 58

Republicanismo 50, 56

Resoluções 19, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30

S

Soberania 14, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56

Social-democracia 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 16, 17, 18

Socialismo 2, 3, 6, 7, 8, 12

Sociedade civil 25, 27

T

Transparência ativa 39, 42, 43, 44, 47

Transparência passiva 39, 42, 44, 47

W

Welfare state 5, 14, 15, 17, 18

Ciência Política: Debates temáticos

-  www.atenaeditora.com.br
-  contato@atenaeditora.com.br
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  www.facebook.com/atenaeditora.com.br

 **Atena**
Editora
Ano 2022



Ciência Política: Debates temáticos

-  www.atenaeditora.com.br
-  contato@atenaeditora.com.br
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  www.facebook.com/atenaeditora.com.br

 **Atena**
Editora
Ano 2022

