

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO

ANA PAULA SAINT´CLAIR

IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA COMISSÃO
NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR (CNEN) – UMA INTERPRETAÇÃO A PARTIR
DO NEOINSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO

RIO DE JANEIRO

2015

Ana Paula Saint´Clair

**IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
NA COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR (CNEN)
– UMA INTERPRETAÇÃO A PARTIR DO
NEOINSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Cristiano Monteiro

RIO DE JANEIRO

2015

FICHA CATALOGRÁFICA

S136 Saint'Clair, Ana Paula.

Implementação da Lei de Acesso à Informação na Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) : uma interpretação a partir do neoinstitucionalismo sociológico / Ana Paula Saint'Clair. -- 2015.

110 f. ; 31 cm.

Orientador: Cristiano Fonseca Monteiro.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2015.

Ana Paula Saint'Clair

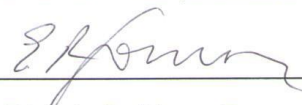
IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA
COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR (CNEN) –
UMA INTERPRETAÇÃO A PARTIR DO
NEOINSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e
Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade
Federal do Rio de Janeiro requisito parcial à obtenção do título
de MESTRE em Políticas Públicas, Estratégias e
Desenvolvimento.

Aprovada em 22/06/15

Prof. 

Cristiano Fonseca Monteiro
UFRJ/ IE/ PPED (Orientador)

Prof. 

Eduardo Rodrigues Gomes
UFRJ/ IE/ PPED

Prof. 

Julio César Andrade de Abreu
UFF/ PPGA

Prof. _____

Alessandro André Leme
UFF (suplente externo)

Prof. _____

Charles Freitas Pessanha
UFRJ/ IE/ PPED (suplente interno)

RESUMO

SAINT´CLAIR, Ana Paula. **Implementação da Lei de Acesso à Informação na Comissão Nacional de Energia Nuclear – Uma Interpretação a partir do Neoinstitucionalismo Sociológico**. Rio de Janeiro, 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas Estratégia e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

O crescente interesse da sociedade sobre o tema transparência e a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (LAI) motivaram a pesquisa a respeito do impacto desta lei sobre uma instituição voltada para a energia nuclear, cuja trajetória está bastante atrelada à cultura do sigilo. A partir deste problema a pesquisa teve como objetivo caracterizar o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação na Comissão Nacional de Energia Nuclear e, à luz da (i) abordagem da dependência da trajetória, que oferece o conceito de conjuntura crítica, de retornos crescentes e de sequências reativas; e utilizando-se das explicações trazidas pelas teorias institucionalistas (ii) do isomorfismo, que aborda a homogeneização institucional como meio de as organizações racionais alcançarem legitimidade; e (iii) da institucionalização por meio de mitos e cerimônias, que trata da absorção apenas aparente das regras socialmente aceitas, a pesquisa investiga a hipótese de que a LAI representou um momento de conjuntura crítica na CNEN.

Palavras-Chave: 1. Institucionalismo sociológico/ isomorfismo. 2. Energia Nuclear.
3. Transparência. 4. Lei de Acesso à Informação.

ABSTRACT

SAINT´CLAIR, Ana Paula. **Implementação da Lei de Acesso à Informação na Comissão Nacional de Energia Nuclear – Uma Interpretação a partir do neoinstitucionalismo Sociológico**. Rio de Janeiro, 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas Estratégia e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

The increased interest of society on transparency and the Access to Information Act implementation led to research on the impact of this law on a nuclear institution whose trajectory is very tied to the culture of secrecy. From this problem the research aimed to characterize the process of implementing the Access to Information Act in the National Nuclear Energy Commission and, in light of the approach of (i) the path dependence that offers the concept of critical juncture, increasing returns and reactive sequences; and using the explanations brought by institutional theories (ii) the isomorphism which addresses the institutional homogenization as a means of rational organizations achieve legitimacy; and (iii) the institutionalization through myths and ceremonies, which deals with only apparent absorption of socially accepted rules, the research investigates the hypothesis that the new law represented a moment of critical juncture in the CNEN.

Key-words: 1. Sociological institutionalism/ isomorphism. 2. Nuclear Energy.
3. Transparency 4. Access to Information Act

Agradecimentos

Primeiramente agradeço à minha família. Ao meu pai, Luiz Henrique, meu amigo, que me apoiou incansavelmente não apenas nesta jornada, mas em todas as escolhas da minha vida, acreditando firmemente em mim, mesmo quando até eu mesma achava que falharia; e minha mãe, Sueli, meu grande exemplo de mulher forte, determinada, e ao mesmo tempo, intuitiva e acolhedora. Tenho certeza de que, onde quer que ela esteja, está orgulhosa de mais uma conquista.

Às minhas irmãs: Isis, pelas palavras de apoio, risadas, paciência, por ser companheira e pagar meu chopp; e Fernanda, por me emprestar o local perfeito para estudar, pela confiança e apoio.

Agradeço ao meu marido, Sidnei, pelas horas e horas de conversas e trocas de ideias, por ser meu companheiro, sempre acreditar que daria certo, e se orgulhar de mim. À Marina, nossa filha, que assistiu às aulas junto comigo dentro da barriga, e hoje é minha alegria e inspiração.

À minha grande amiga, fiel escudeira e comadre, Katia Lanes, companheira de todas as horas, especialmente as mais difíceis, me apoiando, me incentivando a continuar, me dando ideias e muito carinho.

Às minhas amigas queridas, Danielle Monegalha, pelas ideias e sugestões sempre oportunas, pelas palavras de apoio e por ter compartilhado suas experiências comigo; Daniela Archila, companheira de mestrado e na CNEN, por dividir comigo experiências, soluções, angústias e muitos artigos científicos; Gabriela Borsatto, pelo bom humor e paciência.

À Lourença Francisca, que me apresentou o PPED e incentivou minha candidatura ao mestrado, agradeço as sugestões decisivas, inclusive no projeto de pesquisa.

Ao Dr. Ivan Salati, que conhece o setor nuclear como pouquíssimos e que considero como um amigo, por sua disposição em me ajudar em tantos dos meus projetos, e

que muito incentivou minha candidatura ao mestrado. Agradeço a ele o privilégio de dividir comigo tantas informações valiosas, as longas horas de entrevistas concedidas, pela paciência, pelas piadas e pelo apoio em momentos bem difíceis da minha jornada na CNEN.

Aos servidores da CNEN, que colaboraram com as pesquisas: Cristóvão Araripe e Isaac Obadia; Maria Helena Marechal, Luiz Mello, Alexandre Groman, Maria Cristina Lourenço e Cássia Lima.

Ao meu companheiro de CNEN, André Luis, pela compreensão no dia a dia e pela força na formatação da dissertação.

Agradeço ao corpo docente extremamente qualificado do PPED, e em especial ao Cristiano Monteiro, que me orientou, incentivou e criticou minhas ideias e meus textos, sempre me levando a produzir mais e melhor.

O caminho foi difícil, cheio de obstáculos, mas graças ao papel de cada um dos meus amigos e familiares, o projeto foi concluído. Mais uma vez obrigada!

LISTA DE SIGLAS

ABACC - Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Materiais Nucleares

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência

AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEME - Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos

CGAI – Coordenação-Geral de Assuntos Internacionais

CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

CGMI – Coordenação-Geral de Instalações Médicas e Industriais

CGRN – Coordenação-Geral de Licenciamento e Reatores Nucleares

CGTI – Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação

CGU – Controladoria-Geral da União

CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informações

CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COCOM – Coordenação de Comunicação Social

COSAP – Coordenação de Salvaguardas e Proteção Física

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPM – Código Penal Militar

CRF – Constituição da República Federativa do Brasil

CSN – Conselho de Segurança Nacional

CSS – Committee of Safety Standards

CTMSP – Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo

CTN – Código Tributário Nacional

DGI – Diretoria de Gestão Institucional

DPD – Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento

DRS – Diretoria de Radioproteção e Segurança Nuclear

EMFA – Estado-Maior das Forças Armadas

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

IEN – Instituto de Engenharia Nuclear

INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial

INSAG – International Nuclear Safety Group

IPEN – Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares

LAI – Lei de Acesso à Informação

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NEA/ OECD - Nuclear Energy Agency/ Organisation for Economic Co-operation and Development

OGP – Open Government Partnership

ONU – Organização das Nações Unidas

PNP – Programa Nuclear Paralelo

PSD – Partido Social Democrático

RASO – Relatório de Acompanhamento da Situação das Usinas

RTI - Global Right to Information Rating

TNP – Tratado de Não-Proliferação Nuclear

UDN – União Democrática Nacional

Sumário

1. INTRODUÇÃO	10
2. ABORDAGEM NEOINSTITUCIONAL.....	16
2.1 Neoinstitucionalismo sociológico como fundamento teórico	19
2.1.1 Isomorfismo	22
2.1.2 Ambientes organizacionais	24
2.1.3 Mitos e Cerimônias.....	26
2.2 Dependência da Trajetória e Mudança institucional	28
2.3 Síntese da discussão teórica.....	35
3. METODOLOGIA	38
3.1 Contextualização: justificativa e motivação para a pesquisa	38
3.2 Objetivos e classificação da pesquisa	40
3.3 Etapas da pesquisa.....	42
3.3.1 Fase 1.....	42
3.3.2 Fase 2.....	43
3.3.3 Fase 3.....	43
4. FORMAÇÃO DO SETOR NUCLEAR BRASILEIRO E A CRIAÇÃO DA COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR	49
4.1 Formação do setor nuclear brasileiro – Principais fatos históricos	49
4.2 Comissão Nacional de Energia Nuclear – o caminho pela independência do setor nuclear brasileiro	55
4.3 Considerações acerca do cenário nuclear internacional atual e a abordagem sobre a transparência	58
5. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A CNEN – IMPLEMENTAÇÃO E ANÁLISE	62
5.1 Lei 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação.....	63
5.2 Implementando a Lei de Acesso à Informação na CNEN	70
5.3 A abordagem teórica oferece explicações às descobertas empíricas	86
6. CONCLUSÕES.....	93
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99
8. Apêndices	106
8.1 Apêndice 1.....	106
8.2 Apêndice 2.....	108

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho busca caracterizar o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11) na Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), mais precisamente na SEDE da organização, analisando este processo a partir das teorias neoinstitucionalistas filiadas à escola sociológica, que tratam do isomorfismo, da institucionalização por meio de mitos e cerimônias; e da teoria da dependência da trajetória.

O crescente interesse da sociedade sobre o tema transparência e a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (LAI) motivaram o presente estudo de caso. A implementação da lei visa a uma mudança de paradigma para toda a administração pública brasileira: transparência como regra e o sigilo como exceção (CGU, 2013a, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015). Mas qual o impacto que uma lei que exige transparência das informações pode ter em uma instituição como a CNEN, que lida com uma grande quantidade de informações consideradas estratégicas e sensíveis para a segurança nacional? Como a nova lei afeta a relação entre a cultura organizacional baseada no sigilo de informações, como é o caso da CNEN, e a obrigação legal de tornar-se transparente?

A Comissão Nacional de Energia Nuclear é uma autarquia federal, criada em 1956 a partir da confluência de diversos fatores políticos e em função do próprio amadurecimento do setor nuclear brasileiro. Inicialmente fora criada para proteger as reservas nacionais de minerais físseis¹ e com vistas a impulsionar o jovem setor nuclear brasileiro. Atualmente exerce, fundamentalmente, assessoramento ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação na formulação da Política Nacional de Energia Nuclear, além de promover e incentivar o uso da energia nuclear para fins pacíficos nos diversos setores do desenvolvimento nacional; a pesquisa científica e tecnológica no campo da energia nuclear; e também resolver sobre radioproteção e

¹ “Com essa designação se compreendem: o plutônio 239; o urânio 233; o urânio enriquecido nos isótopos 235 ou 233; qualquer material que contenham um ou mais dos materiais supracitados; qualquer material físsil que venha a ser subsequentemente classificado como material físsil especial pela Comissão Nacional de Energia Nuclear” (art. 2º, Lei 4.118/62).

segurança nuclear, atividades científico-tecnológicas, industriais e demais aplicações nucleares. (BRASIL, 1962).

O estudo da trajetória da CNEN possibilitou compreender as motivações da formação da cultura do sigilo presente no âmbito da instituição até os dias de hoje. O contexto de Guerra Fria, composto por disputas tecnológicas e pela corrida armamentista mundo afora, teve papel fundamental na decisão dos atores-chave pelo desenvolvimento da tecnologia nuclear brasileira autônoma, uma vez que o país sofria constante pressão norte-americana na condução destas políticas. Somam-se a esse fator os anseios de um grupo de atores, dentre os quais o próprio Presidente da República à época, Juscelino Kubitschek, por tornar o Brasil um país mais desenvolvido tecnologicamente. A decisão pela autonomia nuclear provocou, no decorrer da trajetória das organizações deste contexto histórico, o fortalecimento crescente da cultura do sigilo, cujo objetivo era o de proteger o domínio e o avanço do setor.

O contexto histórico capaz de influenciar as instituições e, por conseguinte, a estrutura organizacional da CNEN não é o mesmo que fundamentou a sua criação. Na contemporaneidade, têm sido valorizados, pela capacidade de serem transparentes e acessíveis, os países e suas administrações públicas, ao mesmo tempo em que o direito internacional² passou a considerar o acesso à informação um direito fundamental. É nesse novo arranjo que a LAI é decretada, obrigando todas as organizações que constituem a administração pública brasileira, em todas as instâncias, a disponibilizarem as informações produzidas e custodiadas pelo setor público.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi promulgada pela Presidenta Dilma Rouseff em 18 de novembro de 2011, tendo 180 dias para entrar em vigor em todas as esferas do poder público brasileiro. Esta lei passou a viabilizar o exercício pleno e efetivo do direito de acesso à informação pública, perante a regulamentação dos art.

² Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19); Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (artigo 19); Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (artigo 13); Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos (artigo 9); e Convenção Europeia sobre Direitos Humanos (artigo 10).

5º, XXXIII, art. 37, § 3º, inciso II e art. 216, § 2º, todos da Constituição Federal. Apesar de louvável, a iniciativa é tardia, posto que somente após 23 anos da promulgação da Constituição Federal é que a sociedade brasileira vê regulamentado um direito importantíssimo para a democracia.

Este marco legal faz parte de um conjunto de instituições e iniciativas que busca viabilizar e efetivar a transparência na administração pública como um todo. A transparência é um valor que instrumentaliza outros direitos e liberdades individuais e coletivos inerentes à democracia, tais como liberdade de expressão e a cidadania inclusiva, na medida em que o chamado entendimento esclarecido ou aquilo que qualifica o indivíduo para tomar decisões políticas e cidadãos, depende justamente do acesso à informação (DAHL, 2001).

Portanto, o tema transparência vem se tornando central na sociedade brasileira contemporânea. A prática, fundada no diálogo com as partes interessadas e na divulgação de informações, possibilita uma gestão mais responsável e mais ética, a partir da criação de mecanismos de *accountability* (QUELHAS *et. al*, 2009). A transparência permite a instrumentalização do combate à corrupção, a possibilidade de aumento da qualidade da gestão pública, e o empoderamento de valores fundamentais para democracia, tais como cidadania e responsabilidade com a coisa pública (CGU, 2013a; CGU, 2013b; FIGUEIREDO; SANTOS, 2013; EVANGELISTA, 2010; QUELHAS *et. al*, 2009).

O enquadramento teórico a partir do neoinstitucionalismo sociológico foi fundamental para a compreensão das características do processo de implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito da CNEN. A teoria do isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 1983) justifica o grau cada vez maior de semelhança entre as estruturas de um dado ambiente organizacional. Esta crescente homogeneidade é um fenômeno que ocorre por meio da absorção das diversas regras institucionalizadas socialmente, usadas como meio de as organizações alcançarem legitimidade e aceitação, e garantirem sua longevidade.

A teoria que descreve o modo cerimonial como as organizações institucionalizam as regras aceitas e impostas pelo ambiente organizacional (MEYER; ROWAN, 1977), ajuda a compreender porque algumas delas são institucionalizadas apenas aparentemente. Na realidade, as regras e mitos generalistas e impessoais são absorvidos pelas organizações para diminuir os riscos de conflitos internos e auxiliar na tarefa de coordenação das complexas estruturas organizacionais, contudo, apesar de não alcançarem as especificidades de cada realidade organizacional, sua aparência de efetividade confere legitimidade às organizações.

A abordagem da dependência da trajetória (MAHONEY, 2001; PIERSON, 2000) foi fundamental para a compreensão da influência dos processos históricos da organização na formação e permanência de uma cultura do sigilo. Segundo esta teoria, as escolhas-chave, realizadas pelos atores com poder de decisão em um momento de conjuntura crítica, geram instituições que têm a capacidade de permanecerem e se reforçarem ao longo da trajetória, tornando cada vez mais difícil e mais caro, o retorno àquela posição inicial, anterior à escolha.

Assim, este trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução. O capítulo trata da abordagem institucional aplicada ao estudo, apresentando os argumentos teóricos do neoinstitucionalismo sociológico, fundamentais para a conclusão das análises. Inicialmente são apresentadas as principais escolas neoinstitucionalistas – da escolha racional, histórico e sociológico – seguindo o foco para a teoria do isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 1983) e posteriormente para a teoria de MEYER e ROWAN (1977) sobre a institucionalização dos mitos de modo cerimonial. A última seção do capítulo trata da abordagem da dependência da trajetória (MAHONEY, 2001; PIERSON, 2000).

O terceiro capítulo é dividido em três subseções. Na primeira e na segunda seções respectivamente, são revistos os processos e decisões históricas que contribuíram de modo fundamental para a formação do setor nuclear brasileiro do modo como ele é; e para a criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN). A CNEN foi criada como órgão consultivo da Presidência da República e que, atualmente, assessora o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) no que tange à

elaboração e regulação da Política Nuclear Brasileira. Através da pesquisa histórica foi possível conferir a origem do sigilo como característica marcante do setor nuclear, não apenas no Brasil como em todos os países que buscam desenvolver um setor autônomo. Já na última seção do capítulo são realizadas algumas considerações relevantes sobre o cenário internacional do setor nuclear na atualidade, e como vem sendo tratada a questão da transparência pelo principal órgão de coordenação internacional do setor, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

O quarto capítulo está subdividido em três seções. A primeira subseção analisa a Lei de Acesso à Informação, compreendendo-a como instrumento que busca regulamentar o direito constitucional de acesso à informação pública.

A segunda seção se dedica a caracterizar como ocorreu o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito da CNEN-Sede.

Na última seção do capítulo é realizada uma análise sobre o processo de implementação da LAI, tendo como fundamento as teorias do isomorfismo institucional do tipo coercitivo, do processo de institucionalização por meio de mitos e cerimônias e a aplicação da abordagem da dependência da trajetória. A LAI provocou diversas modificações estruturais na CNEN, mas não afetou diretamente, ao menos não até o momento em que as pesquisas foram realizadas, o modo como a instituição aplica o princípio da transparência. A aplicação da LAI provocou uma mudança isomórfica nos arranjos institucionais, mas a aplicação cerimonial da lei não atingiu o núcleo de informações técnicas considerado sigiloso. O sigilo como instituição autorreforçada ao longo da trajetória da CNEN permanece e é justificado pela necessidade de proteção da soberania e da segurança nacionais, mas também da valorizada tecnologia desenvolvida pelo setor nuclear brasileiro.

Analisando o processo de implementação da LAI na CNEN, a pesquisa busca investigar a hipótese de a Lei de Acesso à Informação foi capaz de provocar uma conjuntura crítica na CNEN. As explicações trazidas pelas teorias do isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL (1983, 1991)) e da institucionalização por meio de mitos e

cerimônias (MEYER; ROWAN (1977)) auxiliam na compreensão do padrão adotado pela CNEN diante da força coercitiva da lei federal.

Ainda na tentativa de verificar a hipótese de que a LAI provocou uma mudança institucional na CNEN no que tange ao tratamento dado pela instituição à política de transparência, a pesquisa aplicou a teoria da dependência da trajetória (MAHONEY, 2001; PIERSON, 2000), com intenção de investigar se a implementação da Lei de Acesso à Informação na CNEN constituiu um momento de conjuntura crítica para a organização. Uma análise do histórico do setor nuclear permitiu verificar que houve um momento de conjuntura crítica ainda nos primórdios deste campo tecnológico, quando os atores-chave optaram pelo desenvolvimento autônomo do setor nuclear brasileiro em meio às intensas investidas internacionais por um alinhamento com nações mais desenvolvidas. A consequência direta desta escolha, pelo que foi concluído da análise das entrevistas com os gestores da CNEN, foi a formação da política do sigilo como meio de proteger as decisões tomadas em prol do Programa Nuclear Brasileiro e os avanços que foram sendo alcançados.

Para a conclusão das análises e a verificação das hipóteses, foram realizadas, além do estudo histórico, análises documentais e entrevistas com os principais gestores da CNEN, envolvidos com os processos de implementação da LAI na instituição. A pesquisa buscou a caracterização do processo em si e vislumbrou encontrar a descrição de conflitos, seja entre os *stakeholders* internos (gestores e servidores), seja entre *stakeholders* internos e externos (solicitantes das informações). Contudo, os resultados empíricos deram conta de que, na verdade, não é possível se falar em conflito propriamente dito. O que houve foi algum nível de resistência, ainda no início dos processos de execução da lei, entre um pequeno grupo de servidores.

Há poucos trabalhos acadêmicos relacionando os temas transparência e energia nuclear, e energia nuclear e lei de acesso à informação³, por isso a presente dissertação pretende oferecer contribuições a um campo ainda pouco explorado, especialmente do ponto de vista institucionalista.

³ Ver Lima *et al.*, 2014, para conhecer sobre a avaliação do primeiro ano da lei de acesso à informação na CNEN.

2. ABORDAGEM NEOINSTITUCIONAL

O uso da abordagem neoinstitucionalista tem sido uma das linhas de análise mais aplicadas nas pesquisas contemporâneas sobre as organizações. Segundo March e Olsen (2008) houve um ressurgimento da preocupação com as instituições em função do aumento de sua complexidade e tamanho, assim como da importância para a vida coletiva contemporânea. A maior parte dos atores-chave nos sistemas econômicos e políticos modernos são organizações formais, instituições legais e burocráticas, cujos papéis passaram a ser dominantes nas conjunturas sociais. As instituições, então, deixaram de ser retratadas como meras arenas de atuação política, como no período em que a ênfase dos estudos estava no moralismo individual e nos conflitos de interesse, e passaram a fazer parte das explicações para duas questões fundamentais das Ciências Políticas: o Estado como um problema da Economia Política e a importância dos fatores organizacionais para o entendimento deste papel.

O trabalho de Philip Selznick, em 1949, é tido como um marco da corrente mais antiga do institucionalismo. Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983) trouxeram contribuições fundamentais ao chamado neoinstitucionalismo, resumindo esta escola no estudo das organizações.

As escolas velha e nova do institucionalismo divergem em muitos aspectos (quanto ao foco analítico, abordagem sobre o ambiente, visão sobre conflito e mudança, e imagens da ação individual), mas ainda assim, os neoinstitucionalistas tendem a reconhecer a continuidade de seus trabalhos com relação ao velho institucionalismo, (DIMAGGIO e POWELL, 1991).

Apesar de amplamente utilizado, o neoinstitucionalismo não é uma corrente unificada. Hall e Taylor (2008) apontam ao menos três tipos: histórico, da escolha racional e o sociológico. Todos se desenvolveram como uma reação ao pensamento behaviorista (DIMAGGIO; POWELL, 1991), de grande influência nos anos 60 e 70 e pretendem explicar o papel das instituições sobre os resultados sociais e políticos segundo a análise dos pontos fundamentais dos estudos institucionais: como são

elaboradas as relações entre instituição e comportamento e como se dão os processos de surgimento e de modificação das instituições.

O neoinstitucionalismo histórico propõe a explicação mais ampla a respeito das relações entre as instituições (HALL; TAYLOR, 2008). Propõe duas explicações importantes para esta relação: a abordagem calculista e a cultural. Os indivíduos realizam cálculos estratégicos ao examinarem todas as escolhas possíveis, optando por aquela(s) que lhe(s) oferece(m) o máximo benefício. Segundo a abordagem calculista, as instituições fornecem informações sobre os outros indivíduos, o que permite previsibilidade e mais certeza quanto ao comportamento dos outros atores. Já a abordagem cultural referenda que o comportamento não é completamente estratégico, também descende e é limitado pela visão de mundo do ator que realiza escolhas baseado na interpretação das situações. As instituições, na perspectiva cultural, fornecem os modelos morais e cognitivos que instrumentalizam a interpretação e a ação dos atores (HALL; TAYLOR, 2008).

Para o neoinstitucionalismo histórico, as instituições permanecem porque a não adesão dos indivíduos aos modelos de comportamento geram mais perdas do que ganhos, por conseguinte, quanto mais as instituições apresentam resultados e soluções positivas, mais força e capacidade de resistência adquirem (perspectiva calculista). Ademais, as instituições fazem parte da própria estrutura de decisão dos indivíduos, mesmo daquelas que possam, eventualmente, levar a uma mudança de ação (perspectiva cultural).

A escola histórica fortaleceu a concepção do desenvolvimento histórico ao afirmar que os resultados sociais se ligam à trajetória, sendo, portanto, dependente delas. As instituições são elementos que permanecem na trajetória percorrida e, ao mesmo tempo, mantêm o desenvolvimento histórico. A herança histórica como explicação para desenvolvimentos futuros se desdobra em dois eixos de acontecimentos: (1) períodos de continuidade e outros, de (2) situações críticas – ou momentos em que se abrem novos caminhos ou “bifurcações” a novos trajetos. Geralmente, as situações críticas, segundo os teóricos institucionalistas históricos, são produto de

impactos externos importantes, como crises econômicas e conflitos militares, por exemplo.

O neoinstitucionalismo da escolha racional realiza uma análise mais precisa que a corrente anterior quanto à relação entre o comportamento e as instituições. Tem como ponto de partida o direito de propriedade e os custos de transação para explicar o funcionamento e o desenvolvimento das instituições. Seus teóricos se dedicaram mais à análise de instituições e fenômenos políticos, privilegiando a noção de intencionalidade ao elaborarem a ideia do comportamento do indivíduo como utilitário e altamente estratégico (enfoque calculador). As escolhas buscam a maximização dos resultados, o que em geral provoca um resultado subótimo para a coletividade, algo que se dá quase sempre em função da falta de arranjos institucionais que poderiam melhorar os resultados coletivos. Na visão da escolha racional, as instituições são criadas a partir de acordos voluntários, sendo adotadas aquelas que promovem maior lucro aos interessados. Por isso, as organizações são estruturadas de modo a minimizar os custos de transação, de produção e de influência (HALL; TAYLOR, 2008).

O neoinstitucionalismo sociológico revê a ideia de estrutura burocrática de Weber como modelo desenvolvido para o aumento da eficácia das organizações. Para os sociólogos estas estruturas e práticas não são apenas produtos do empenho por mais eficácia, mas formas e procedimentos culturais, tais como os mitos e cerimônias comuns nas sociedades. Assim, estas práticas passam à estrutura das organizações do mesmo modo como ocorre a transmissão da cultura (HALL; TAYLOR, 2008).

O caminho sociológico do neoinstitucionalismo é o mais amplo da Ciência Política quanto à definição das instituições, porque além de regras, procedimentos e normas formais, também são considerados instituições, os modelos cognitivos, morais e símbolos, e isso torna poroso aos limites entre a cultura e as instituições. Os indivíduos são atores sociais, que veem e interpretam o mundo e os outros atores usando as instituições e deste modo, tornam-nas mais fortes. Assim, a ação humana ocorre através do uso das instituições ao mesmo tempo em que as produz.

De acordo com esta corrente, as organizações mudam as práticas institucionalizadas mais em função da busca por legitimidade do que por eficiência, e também em função do reconhecimento cultural daquela prática, ainda que tais práticas se tornem um desvio ou uma perturbação para o alcance dos objetivos da organização. A discussão destes institucionalistas busca, assim, descobrir o que legitima as práticas institucionalizadas (a autoridade reguladora do Estado, o aumento da profissionalização de diversas atividades ou pelo intercâmbio de práticas internacionais comuns) (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

2.1 Neoinstitucionalismo sociológico como fundamento teórico

Dentre as três escolas neoinstitucionalistas a que mais fornece explicações ao estudo presente é a sociológica. A teoria do isomorfismo institucional, inserida na escola sociológica e trazida por DiMaggio e Powell (1983), tem sido bastante utilizada pelos estudos contemporâneos que pretendem compreender o complexo relacionamento entre as instituições e as organizações, nos mais diversos campos, especialmente no setor público⁴.

É possível afirmar que as pesquisas de DiMaggio e Powell (1983) foram fundamentais para neoinstitucionalismo sociológico, uma vez que aumentaram a integração entre o institucionalismo e a sociologia, e, ao inserirem a questão do poder e dos interesses nas discussões, trouxeram maior aprofundamento e clareza sobre a questão da mudança institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

O estudo sociológico das instituições foca suas análises no papel do ambiente institucionalizado (papel do Estado, da lei ou da ordem constitucional) como instrumento legitimador das organizações e de suas estruturas. (DIMAGGIO;

⁴ Sobre pressões isomórficas pela privatização do setor de telecomunicações em países da OECD ver mais em Fink, 2011; sobre a difusão das políticas públicas brasileiras de combate à pobreza por meio da modelagem positiva (isomorfismo), ver Kauchakje, 2013; para uma análise da tendência dos administradores municipais mexicanos ao isomorfismo, ver Ramos, 2007.

POWELL, 1991) destacam o papel do isomorfismo entre as organizações que estão submetidas a pressões institucionais semelhantes (DIMAGGIO; POWELL, 1983), sendo que a maior parte dos trabalhos de análise do nível macro busca o exame dos efeitos do ambiente institucional nas estruturas e nas atividades das organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Já na análise do nível micro, o foco se volta para o entendimento da institucionalização como um processo e não algo estático, abordando o surgimento e a transmissão das instituições como um processo cognitivo (ZUCKER, 1991), além da importância das linguagens e dos símbolos nestes processos (MEYER; ROWAN, 1977).

Esta escola está focada nos estudos sobre a maneira como a ação se estrutura e em como a regularidade pode ser conseguida a partir dos sistemas compartilhados de regras que constroem o comportamento – aí incluindo a busca pela maximização dos resultados.

Os sociólogos não possuem uma ideia única ou um conceito fechado sobre o que sejam as instituições, havendo ainda muita discussão a este respeito. DiMaggio e Powell (1991) afirmam que, por vezes é mais fácil concordar sobre o que não é do que sobre o que é instituição. Na visão de Hughes (1936), posteriormente enfatizada por Zucker (1991), o único conceito aceito de modo geral para o termo instituição traz a noção de algo estabelecido, permanente e com grande viés social. David Strang (1994) entende que o problema para a conceituação é que o termo instituição é mais dotado de conotação do que de denotação.

A literatura organizacional tem confiado em uma definição central de que as instituições são um tipo distinto de produto social e que a institucionalização é um processo social central. Uma instituição é um arranjo ou prática social fortemente incorporado em outros arranjos ou práticas sociais e que vem armada com análise e justificação culturais. A institucionalização é o processo de tornar-se ligada a outros arranjos e práticas e de gerar e divulgar uma interpretação cultural. Um efeito institucional emerge quando uma eficácia ocasional depende de sua ligação a outros arranjos ou a processos normativos e cognitivos (STRANG, 1994). Em Zucker (1991), há a ideia de que, nas organizações, a institucionalização dos componentes

se espalha pelo “contágio de legitimidade”, como novos elementos ligados às antigas instituições, tornando-os eles próprios institucionalizados. Em outras palavras, os elementos institucionais constituem uma rede interrelacional de suporte mútuo ou partes antagônicas. Para Meyer e Rowan (1977), a institucionalização envolve o processo em que realidades ou obrigações e processos sociais assumem *status* de regra no pensamento e na ação dos indivíduos em uma dada sociedade.

DiMaggio e Powell (1991) entendem as instituições como sendo constituídas de roteiros, regras e classificações. Meyer e Rowan (1977) apontam as regras institucionais como classificações construídas pela sociedade, tipificações compartilhadas, “prescrições racionalizadas e impessoais” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 24), que são apoiadas pela sociedade ou por força de lei. Logo, as instituições envolvem obrigações normativas que adentram a vida social como fatos que devem ser estimados pelos atores.

DiMaggio e Powell (1991, p. 11) também buscam o desenvolvimento de uma linha mais sociológica de investigação, ao afirmarem que “as instituições não apenas refletem as preferências e o poder das unidades que as constituem; as próprias instituições moldam suas preferências e tal poder”. As instituições são os atores, mas ao mesmo tempo, aquilo que coage estes atores, sendo que os interesses surgem a partir de um contexto normativo e histórico em particular.

Portanto, as instituições constroem as atitudes dos indivíduos, que não são livres para optarem pelos costumes e normas sociais. Estes modelos existem para que sejam possíveis a realização e a compreensão adequada das ações pelos outros atores. Há expectativas presumidas e não livre escolha, “os atores associam certas ações com certas situações por meio de regras de adequação” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 10). O que determina as escolhas são as experiências de outros em situações semelhantes e as referências providas por padrões de obrigações.

Ademais, as ações são compreendidas com base em um determinado contexto social no qual estão inseridas. Assim, para cada sociedade, enquadramento institucional e momento histórico diferente, há motivos distintos para a legitimação

das ações. No caso estudado, pressões sociais vêm influenciando organizações e Estados a adotarem estruturas e processos decisores mais transparentes. O caminho seguido pelo governo brasileiro foi o de aderir a estas práticas e torná-las obrigatórias a todos os setores e níveis governamentais, com o objetivo de tornar a administração pública mais transparente.

2.1.1 Isomorfismo

Em DiMaggio e Powell (1983), o ponto de partida do neoinstitucionalismo sociológico na análise organizacional é a homogeneidade marcante das práticas e arranjos que existem nos mercados de trabalho, escolas, Estados, corporações, enfim, nas organizações racionalizadas. Esta visão aponta que a institucionalização tende a reduzir a variedade das estruturas organizacionais e que o baixo acoplamento entre os componentes de uma organização contribui para a estabilidade destes.

Ao se debruçarem sobre os motivos para a ocorrência de tanta homogeneidade nas formas e práticas organizacionais, estes autores consideram que o conceito que melhor configura este comportamento é o isomorfismo: um processo coator que força uma unidade em uma determinada população de organizações, a se parecer com outras unidades que encaram o mesmo conjunto de condições ambientais. Os autores debateram sobre o isomorfismo organizacional como a maneira de uma organização encontrar visibilidade, legitimidade e competitividade dentro do campo organizacional em que está inserida.

Ainda segundo estes autores, o isomorfismo pode ser de três tipos: coercitivo (que deriva da política e da questão da legitimidade); mimético (como uma resposta padrão às incertezas); e normativo (associado com a profissionalização).

O Isomorfismo Coercitivo deriva de pressões formais e informais exercidas por organizações mais fortes sobre aquelas que lhes são dependentes. Tais pressões podem ser percebidas como força, como persuasão ou como convites para a formação de grupos. Estas pressões podem ser exercidas por grandes organizações com muito poder ou mesmo por expectativas ou demandas da sociedade em que a

organização se insere. O governo, portanto, pode exercer grande pressão sobre as organizações, levando-as a adotar um comportamento isomórfico.

O Isomorfismo Mimético ou modelagem é uma resposta padronizada à incerteza e pode ser usada de modo inconsciente (seja indiretamente através de transferência feita pelos empregados ou pelo volume de negócios), ou explicitamente pela organização. Ocorre quando a tecnologia organizacional é pouco compreendida ou quando os objetivos são ambíguos. Nestes casos as organizações procuram modelar-se por outras similares, e percebidas como legítimas e bem sucedidas.

E por último, o Isomorfismo Normativo decorre principalmente da profissionalização, entendida como o esforço coletivo dos membros de uma ocupação para definir as condições e métodos de seu trabalho, controlar o que é produzido e estabelecer a legitimação e a base cognitiva para a sua autonomia ocupacional.

Dentre as três formas de isomorfismo, a que mais interessa ao caso da CNEN, no que se refere a como e porque a transparência é incorporada pela instituição, é o do tipo coercitivo, uma vez que explica o comportamento padronizado, seguido pela autarquia como produto das pressões exercidas pelo Estado e pela conjuntura social em que está inserida.

Meyer e Rowan (1977) argumentam que como os Estados racionalizados expandem seu domínio sobre mais áreas da vida social, as estruturas organizacionais cada vez mais passam a refletir as regras institucionalizadas e legitimadas pelo Estado e dentro dele. Como consequência, estas estruturas são cada vez mais homogêneas dentro de determinados domínios e cada vez mais elaboradas em torno de rituais de conformidade com as organizações maiores.

Quanto mais as organizações de um campo realizam transações com agências estatais, maior o grau de isomorfismo no campo como um todo. Diante desta proposição, DiMaggio e Powell (1983) sublinham alguns elementos fundamentais do setor de transações público/privado: suas regras limitadoras e a racionalidade formal; a ênfase dos atores estatais às regras institucionais, e ainda, o governo

federal rotineiramente designa padrões para todo um campo, o que requer a sua adoção por todas as empresas concorrentes.

2.1.2 Ambientes organizacionais

Aos neoinstitucionalistas da escola sociológica importa muito o ambiente organizacional (ou campo organizacional), aquele onde há uma interseção entre as indústrias, profissões e sociedades nacionais. Estes ambientes penetram a organização e oferecem modos de ver não somente o mundo, mas as próprias ações e pensamentos humanos.

Este campo organizacional é entendido por DiMaggio e Powell (1983) como sendo o agrupamento de organizações que constitui uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chaves, agências reguladoras e outras organizações que forneçam produtos e serviços similares. Esta abordagem procura focar na totalidade dos atores relevantes e considera tanto a conexão (existência de transações, de modo formal ou informal) quanto à equivalência estrutural entre as organizações.

A estrutura de um campo organizacional não pode ser determinada, *a priori*, mas sim depende de investigação empírica, uma vez que só existe se as instituições a definem. O processo de definição ou “estruturação” consiste em quatro partes: aumento da interação entre as empresas do setor; surgimento de estruturas interorganizacionais de dominação bem definidas e padrões de agrupamento; aumento da carga de informação com a qual a organização daquele campo deve lidar; desenvolvimento de conhecimento mútuo entre os participantes de um conjunto de organizações que estão envolvidos em um empreendimento comum (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Uma vez que as diferentes organizações, na mesma linha de negócio, são estruturadas em um campo real, há uma atuação de forças que as tornam similares. As organizações podem mudar seus objetivos ou desenvolver novas práticas, e outras novas podem adentrar em seu campo de atuação, contudo, a longo prazo, atores organizacionais, realizando escolhas racionais, constroem ao seu redor um

ambiente que constrange sua capacidade de mudança nos períodos posteriores. Os primeiros a adotar inovações organizacionais são geralmente movidos pelo desejo de melhorar o desempenho.

O fato das práticas organizacionais serem sancionadas normativamente aumenta a probabilidade de sua adoção. Assim, as organizações podem tentar mudar constantemente; mas, depois de certo ponto da estruturação de um campo organizacional, o efeito agregador da mudança individual é a diminuição da extensão da diversidade. As organizações, em um campo estruturado, respondem a um ambiente que também é formado por outras organizações, interagindo com ele e entre si (POWELL; DIMAGGIO, 1991).

Os ambientes organizacionais são compostos por elementos culturais, ou seja, por crenças e regras amplamente reconhecidas que oferecem modelos para as organizações.

Ann Swidler (DIMAGGIO; POWELL, 1991) entende a cultura como uma caixa de ferramentas da qual as pessoas selecionam os fins institucionalizados e as estratégias para a sua busca - “o enquadramento institucional define os fins e moldam os meios pelos quais interesses são determinados e perseguidos” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 46). As molduras culturais, então, estabelecem os meios aprovados e definem os resultados desejados.

A outra explicação para o paralelismo entre a organização e seus ambientes é que as organizações refletem a realidade socialmente construída (MEYER; ROWAN, 1977). Portanto, de acordo com a concepção institucional desenvolvida aqui, a *contrario sensu*, as organizações como unidades delimitadas e distintas tendem a desaparecer, visto que aquelas que imitam os elementos do ambiente em suas estruturas aumentam suas chances de sobrevivência.

2.1.3 Mitos e Cerimônias

A ideia central de Meyer e Rowan (1977) sobre as instituições é a de que as regras institucionais funcionam como mitos, incorporados pelas organizações, para ganhar legitimidade, recursos, estabilidade e assim, melhorar as suas perspectivas de sobrevivência. Ao se tornarem isomórficas com os mitos de um ambiente institucionalizado, as organizações diminuem a coordenação e o controle internos para permanecerem legítimas – em contraste com aquelas estruturadas em função das exigências da produção técnica e da troca. Estas organizações isomórficas, portanto, substituem a coordenação, a inspeção e a avaliação pela lógica da confiança e da boa fé.

A teoria que discute o surgimento das organizações formais deriva da ideia weberiana de que tais organizações são consequência dos mercados e dos Estados centralizados. Conforme o mercado se expande, as redes relacionais em um dado domínio tornam-se mais complexas e diferenciadas. Fatores como tamanho e tecnologia aumentam a complexidade das relações internas, e a divisão de trabalho entre as organizações aumenta os problemas com o ambiente (MEYER; ROWAN, 1977). Neste contexto, maior é a necessidade de coordenação por parte das organizações, sendo este considerado um vetor do aumento das vantagens competitivas. Por isso as organizações com estruturas formais racionalizadas tenderam a se desenvolver, pois passaram a ser meios mais efetivos e racionais de padronização e de consequente controle sobre suas estruturas, sendo um instrumento do qual os Estados centralizados também lançam mão para controlar as suas subunidades.

Na visão de DiMaggio e Powell (1983), a burocracia ainda é a forma comum de organização. Hoje, entretanto, a mudança estrutural nas organizações parece cada vez menos impulsionada pela concorrência ou pela necessidade de eficiência. Ao invés disso, os autores dão pistas sobre o isomorfismo como explicação para o aumento e permanências das organizações racionalizadas, ao afirmarem que a burocratização e outras formas de mudança organizacional acontecem como resultado de um processo que faz com que as organizações se tornem mais parecidas entre si, porém sem fazê-las mais eficientes. Burocratização e outras

formas de homogeneização emergem da estruturação dos campos organizacionais. Este processo, por sua vez, é efetivado mais largamente pelos Estados e pelas profissões como grandes instrumentos de racionalização na segunda metade do século 20. Estruturas organizacionais altamente estruturadas fornecem um contexto em que os esforços individuais para lidar racionalmente com a incerteza e o constrangimento, muitas vezes, levam, no total, à homogeneidade na estrutura, na cultura e nos resultados.

Meyer e Rowan (1977) partem da premissa de que as estruturas das organizações formais emergem em um contexto altamente institucionalizado, onde as organizações são levadas a incorporar as práticas e procedimentos definidos por conceitos racionalizados já institucionalizados na sociedade e prevalescentes nas outras organizações. Com isso, há um aumento da legitimidade e das perspectivas de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos.

Para estes pesquisadores, contudo, a coordenação e o controle podem não ser a melhor maneira de gerenciar a complexidade das redes relacionais. A incorporação de mitos como instrumentos de legitimação pode ter contribuído para a emergência das organizações formais.

Os mitos são prescrições impessoais racionalizadas que identificam vários propósitos sociais e que especificam, em forma de norma e de modo racional, os meios adequados para persecução dos propósitos técnicos (MEYER; ROWAN, 1977); e sendo altamente institucionalizados estão além do critério de qualquer participação individual ou da organização, devendo, portanto, ser considerados legítimos, transcendendo avaliações do seu impacto sobre o resultado do trabalho.

A delegação das atividades às ocupações apropriadas é algo socialmente esperado e geralmente deriva de uma obrigação legal, antes mesmo de qualquer cálculo sobre a sua eficiência. Tais classificações das funções organizacionais e a especificação para a condução de cada uma delas são uma fórmula pré-fabricada e disponível para uso de qualquer organização. Similarmente, a tecnologia é

institucionalizada e se torna também um mito obrigatório nas organizações. De modo bem apartado de sua possível eficiência, tais técnicas institucionalizadas estabelecem uma organização como apropriada, racional e moderna (MEYER; ROWAN, 1977).

Assim, Meyer e Rowan concluem que as sociedades modernas estão repletas de burocracias racionalizadas por duas razões: as redes de relações se tornaram incrivelmente complexas na contemporaneidade; estas sociedades estão repletas de regras institucionais que funcionam como mitos que descrevem as várias estruturas formais e como meios racionais para realizar os fins desejados.

2.2 Dependência da Trajetória e Mudança institucional

A questão da limitação das ações dos indivíduos pelas instituições torna a mudança institucional uma questão importante. Como pode ocorrer mudança institucional sob o poder constrangedor das regras e modelos institucionais? As teorias respondem estudando os níveis do indivíduo (micro) e o do ambiente (macro).

Algo fundamental é a ideia de que os comportamentos e estruturas que são institucionalizados são mais lentos para mudar que aqueles que não o são. A imobilidade institucional pode ser justificada pela interdependência técnica e pelos custos irrecuperáveis, assim como, muitas vezes, os indivíduos não conseguem sequer prover alternativas mais apropriadas. Quando a mudança organizacional ocorre, é mais provável que seja ocasional, confusa e repleta de conflitos, ao invés de tranquila e agregadora (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Segundo DiMaggio e Powell (1991), um acoplamento forte das instituições facilita as mudanças a partir de forças externas, contudo, é difícil importar por inteiro modelos institucionais, se as estruturas que forem recebê-los lhes forem muito diferentes.

Cada sociedade possui suas lógicas, estruturas, símbolos e práticas: todos instrumentos disponíveis para as organizações e indivíduos. Os conflitos são produto da contradição entre as práticas organizacionais que atuam ao mesmo tempo na organização. Suas regras, rotinas e práticas reduzem as incertezas e trazem ordem e equilíbrio, contudo, as mudanças institucionais não acontecem em ambientes estabilizados. É por meio dos conflitos, das contradições e ambiguidades que ocorrem a criação e a implementação de novos arranjos institucionais (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Powell (1991) também oferece algumas explicações para as mudanças institucionais. A institucionalização, inclusive a que ocorre de modo incompleto; as variadas fontes de respostas nas organizações às pressões institucionais e a sua capacidade de modelar ou influenciar as expectativas internas; a variedade de recursos ambientais, as diferenças existentes na forma como as indústrias se estruturam e como as organizações se relacionam com o Estado; e a tentativa de imitação das organizações podendo gerar práticas híbridas, são fatores com forte capacidade de atuação nos processos de mudança organizacional.

Outra fonte de mudança institucional é o poder. Para DiMaggio e Powell, apesar de ser um fator um tanto negligenciado, estudos indicam que atores em instituições-chave podem obter ganhos consideráveis na manutenção de determinadas instituições; e a aquisição e a manutenção do poder em um campo organizacional dependem da promoção constante de estratégias de controle por parte da organização dominante, mais especificamente com o apoio do Estado (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Na visão de Meyer, Scott e Deal (DIMAGGIO; POWELL, 1991) existem dois setores em um ambiente ou campo organizacional, o técnico e o institucional; já para DiMaggio e Powell (1983), Tolbert e Zucker (DIMAGGIO; POWELL, 1991) há duas forças: concorrência e isomorfismo institucional. Em seu artigo "*Expanding the scope of institutional analysis*", Powell (1991) critica esta visão dicotômica proposta por Meyer, Scott e Deal, ao afirmar que é muito difícil separar nitidamente processos econômicos dos institucionais, até porque não são necessariamente opostos.

Também lança críticas ao modelo desenvolvido anteriormente por ele próprio e DiMaggio a respeito da mudança organizacional. Para ele a ideia de que os campos organizacionais possuem um ciclo de vida – no início há eficiência, mas com a maturidade ocorre o isomorfismo institucional – é incompleta por que: (1) este modelo dá a entender que a conformidade com as pressões institucionais ocorrem de modo fácil e a baixo custo, com a legitimidade sendo apenas um processo de sinalização para as organizações; (2) passa a impressão errada de que a prática inicial foi uma solução natural para as necessidades técnicas, ignorando os diversos caminhos e alternativas que não foram tomados. Muitos estudos acadêmicos demonstram que não há nada de natural na maneira como a indústria evoluiu nos últimos dois séculos; (3) o critério para discernir o que seria uma boa escolha técnica é muito disputado, cada profissional tem o seu próprio; (4) este modelo de dois estágios ignora todo o processo de apoio institucional através do qual algumas inovações são definidas como úteis e encontram ampla aceitação.

Este trabalho de Powell trouxe algumas críticas, mas também ideias complementares importantes às explicações oferecidas pelas teorias do isomorfismo e da eficiência, uma vez que questiona como práticas capazes de aumentar a perspectiva de sobrevivência de uma organização podem, ao mesmo tempo, ser consideradas ineficientes. O próprio Powell traz algumas respostas a este questionamento, ao concluir sobre a importância de se entender melhor o modo como as instituições persistem e são reproduzidas, sugerindo quatro vias pelas quais ocorre a reprodução institucional: (1) Exercício do poder – apesar da relutância dos institucionalistas, para Powell, como já discutido anteriormente, é claro que a intervenção das elites pode desempenhar um papel crítico na formação das instituições; (2) Interdependências complexas – quando a interdependência se estende para além das fronteiras de uma organização alcançando outras, particularmente nos casos de relações hierárquicas (com submissão a um escritório central, por exemplo), as práticas se tornam bastante resistentes aos esforços de mudança; (3) Presunção de certeza de determinadas premissas – neste caso, as práticas e estruturas são assumidas sem questionamento ou comparação com alternativas, e então persistem; (4) Processo de desenvolvimento de dependência da trajetória.

Na dependência da trajetória as escolhas dos atores-chave de uma dada conjuntura crítica levam à formação de instituições que têm propriedades de autorreprodução. Tais instituições têm papel crucial nos desdobramentos seguintes porque sua persistência é capaz de gerar reações, inclusive contrárias, que culminarão na criação dos principais resultados do processo. A abordagem da dependência da trajetória impulsiona processos causais capazes de determinar por que direção seguiram os desenvolvimentos históricos. Esta formulação lida com três conceitos fundamentais: as conjunturas críticas, as sequências reativas e reprodução institucional (MAHONEY, 2001).

A premissa é a de que os atores-chave enfrentam um antecedente histórico gerador de uma gama de opções disponíveis em determinado momento-chave. Durante este momento-chave ou “conjuntura crítica”, há a seleção de uma opção em particular (por exemplo, uma política específica, coalizão, instituição ou governo) dentre duas ou mais alternativas, que implicará na criação de padrões institucionais que se reproduzirão ao longo do tempo. A persistência institucional, então, provoca uma sequência reativa nas quais os atores respondem aos arranjos através de uma série de respostas previsíveis. Estas reações, então, importam em desdobramentos até um ponto ou resultado final, que representa uma resolução de conflitos.

As conjunturas críticas apresentam duas características: (1) momento em que os atores realizam uma escolha em particular, dentre duas ou mais alternativas. Se não há escolha entre alternativas, não há conjuntura crítica; (2) a partir da realização da escolha, torna-se progressivamente mais difícil retornar ao ponto inicial, onde múltiplas alternativas ainda estavam disponíveis. Enquanto que antes da conjuntura crítica uma ampla gama de resultados seria possível, e após este ponto restringir-se-ia consideravelmente. Assim, nem todos os pontos de escolhas representam uma conjuntura crítica, apenas aqueles pontos que encerram resultados importantes no futuro (MAHONEY, 2001).

Durante uma conjuntura crítica, tanto as alternativas disponíveis quanto as escolhas realizadas pelos atores são originados por eventos e processos anteriores. Segundo

Mahoney o grau segundo o qual estas condições antecedentes determinam as escolhas dos atores durante a conjuntura crítica pode variar, desde escolhas com alto grau de discricionariedade individual até aquelas profundamente incorporadas em ocorrências anteriores. Especificamente na análise da dependência da trajetória, a conjuntura crítica não raro, são pontos da história em que incidentes ou casualidades podem ter um impacto importante. Na visão de Mahoney, portanto, para explicar a conjuntura crítica, a análise da dependência da trajetória geralmente deve focar em eventos menores, ações humanas, particularidades históricas que são externas à avaliação das abordagens teóricas.

A vantagem da abordagem da dependência da trajetória é a limitação do trabalho do pesquisador a um ponto significativo da análise histórica, evitando o problema das regressões infinitas ao passado ao estabelecer um critério que permite focar em um ponto-chave onde a gama de resultados possíveis é significativamente reduzida.

Neste contexto é relevante a observação de Mahoney de que, após a conjuntura crítica, aquele rol inicial de contingências, capaz de gerar os mais variados arranjos, desaparece, ou seja, as instituições se reproduzem e persistem no tempo, depois do momento crucial de escolha, na ausência do processo que lhes deu origem.

Em Pierson (2000) destaca-se a ideia de retornos crescentes como instrumento com maior capacidade explicativa na abordagem da dependência da trajetória. Segundo este autor as ideias de autorreforço e os processos de retornos positivos podem ser tratados como sinônimos. Os retornos crescentes, como fonte da dependência da trajetória, focam em (1) como os custos para mudar de uma alternativa para outra, em determinados contextos sociais, aumentam substancialmente ao longo do tempo; (2) e na questão da temporariedade, como elemento marcante na dependência trajetória: não se trata apenas do que acontece, mas quando acontece.

Pierson aponta como características dos retornos crescentes: (1) a imprevisibilidade – em função do acaso como causador parcial de determinados eventos e desdobramentos na trajetória, não há como prever os resultados que serão alcançados; (2) Inflexibilidade – quanto mais se prossegue por um determinado

caminho, maior o grau de dificuldade de mudança para outro percurso; (3) Não-ergodicidade – os eventos acidentais ou menores que ocorrem no início da trajetória não devem ser ignorados porque eles podem incentivar ou promover escolhas futuras; (4) Potencial ineficiência da trajetória – no longo prazo pode ocorrer que a alternativa selecionada gere menos resultados eficientes que aquela que não foi escolhida.

Mahoney e Pierson concordam que nas explicações sobre os retornos crescentes, a questão do poder tem capacidade de interferir de modo significativo na reprodução das instituições, na medida em que os indivíduos, em diferentes posições de poder, enfrentarão diversos conflitos de interesse determinantes para persistência das instituições. Nas palavras de Mahoney, “uma instituição pode persistir mesmo quando indivíduos mais racionais preferem mudá-la, desde que uma elite poderosa, que beneficie do arranjo existente, tenha força suficiente para resistir à transformação” (MAHONEY, 2001, p. 4). Quando certos atores desfrutam de uma posição em que é possível a imposição de regras a outros atores, o uso do poder pode gerar autorreforço. Os atores podem, portanto, usar sua autoridade política para gerar mudanças nas regras do jogo para aumentar o seu poder – seja nas instituições formais, seja nas políticas públicas. A ideia complementar de Pierson é a de que “retornos positivos ao longo do tempo, simultaneamente aumentam as assimetrias de poder e tornam o poder menos visível” (PIERSON, 2000, p. 10). Assim, no estudo da reprodução institucional, a atenção pode se deslocar da tomada de decisão racional para questões de atribuição de autoridade, e para a distribuição da autoridade política (MAHONEY, 2001; PIERSON, 2000).

Referente às sequências reativas, Mahoney (2001) afirma tratar-se de cadeias de acontecimentos temporariamente ordenadas, configurando uma conexão causal. Um evento desencadeia outro através da dinâmica previsível de reação e contrarreação. A resistência do ator às instituições que prevalecem é geralmente a força inicial que provoca a sequência reativa. Contrarreações à resistência do ator podem conduzir a subsequentes eventos na sequência. As sequências reativas são, geralmente, marcadas por contra respostas conforme os atores apoiam ou desafiam padrões institucionais estabelecidos durante os períodos de conjuntura crítica. Mesmo que a

resistência do ator realmente não permita a transformação destas instituições, tem a capacidade de originar um processo autônomo com eventos que podem conduzir a um resultado final de interesse.

O mecanismo que leva às sequências reativas difere substancialmente daqueles que caracterizam os processos de reprodução institucional. Enquanto que estes últimos são marcados pelo autorreforço e pelos processos de retornos crescentes positivos, as sequências reativas são caracterizadas por processos de transformação e reação, possibilitando movimentos em direção à mudança dos padrões anteriores. Por exemplo, com instituições que persistem em função do apoio de uma pequena elite, as sequências reativas podem ser iniciadas quando grupos de subordinados se mobilizam contra os arranjos estabelecidos.

Os conflitos desencadeados a partir das sequências reativas geram resultados finais mais estáveis, que implicam a formação de novos padrões institucionais, tais como regimes nacionais, por exemplo. Embora estes resultados representem pontos de relativo equilíbrio, Mahoney (2001) sublinha que o analista deve manter em mente que novos períodos de descontinuidade irão inevitavelmente repercutir neste equilíbrio momentâneo. Os períodos de descontinuidade sinalizam o fim do legado de uma dada conjuntura crítica e, talvez, o início de uma nova.

2.3 Síntese da discussão teórica

A análise teórica realizada até o momento trará à pesquisa empírica sobre a introdução da lei de transparência na CNEN, instrumentais sobre duas visões importantes: a possibilidade de permanência e a de mudança.

A ideia de isomorfismo aliada à possibilidade de institucionalização de regras sociais através de mitos e cerimônias permite analisar o que há de permanente nas estruturas organizacionais. O isomorfismo coercitivo de que trata a implementação da Lei de Acesso à Informação na CNEN, obrigou a homogeneização entre as organizações públicas brasileiras. A administração pública, além de reservar um papel de destaque às regras institucionais, já é, por si só, composta por elementos limitadores e de alto nível de racionalidade, (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Como consequência da crescente expansão dos Estados racionalizados sobre os diversos setores da vida social, está o aumento da homogeneização das estruturas organizacionais (MEYER; ROWAN, 1977). Ao estabelecer padrões para toda a administração pública, o governo federal estimula o aumento no grau de homogeneidade entre as organizações deste ambiente institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Segundo apontam DiMaggio e Powell (1983) a burocratização e demais meios de mudança institucional isomórfica na verdade geram a permanência das instituições ao tornar as organizações mais semelhantes entre si, o que não significa necessariamente mais eficientes. Na verdade, quanto mais racionalizado um campo organizacional, maior a taxa de isomorfismo, processo este reforçado e reproduzido pelos Estados e pela racionalização das profissões.

As regras aceitas socialmente (ou mitos) possuem o condão de proporcionar legitimidade às organizações que as adotem. Contudo, estas regras são, no mais das vezes, ordens generalizadas, que não consideram a estrutura peculiar, específica de cada organização. A estas organizações, são impostos modelos impessoais, que representam comportamentos esperados pela sociedade e pelo Estado (MEYER; ROWAN, 1977).

Este possível conflito entre os mitos generalizados e as peculiaridades e especificidades das organizações, segundo Meyer e Rowan (1977), levam à adoção das regras de modo apenas cerimonial dos padrões impostos. A partir da expectativa de que a organização está absorvendo os mitos (lógica da confiança e da boa fé), institucionalizados pela sociedade e por outras organizações – inclusive as concorrentes – é que estas organizações alcançam a legitimidade, e, por conseguinte, recursos, confiança e longevidade.

É possível, portanto, avaliar que a mudança apenas cerimonial, na verdade, atua na reprodução e na permanência das instituições.

Na visão de DiMaggio e Powell (1991), as mudanças institucionais não acontecem em ambientes equilibrados, estáveis. É necessário haver conflitos, contradições, divergências, como os que ocorrem em função da implementação de uma nova política ou de uma nova lei, por exemplo.

Com base na teoria da dependência da trajetória, admite-se que a mudança institucional é viável, ainda que de modo conflituoso. No momento crucial da conjuntura crítica, os atores-chave podem decidir por uma determinada trajetória que, ao se afastar do ponto inicial, dificulta e encarece um retorno ao *status quo ante*. As instituições formadas desde a opção realizada no momento de conjuntura crítica têm propriedade de autorreprodução (Mahoney, 2001), uma capacidade de autorreforço, sendo muito difícil e custoso retornar à posição inicial, quando ainda estavam disponíveis múltiplas alternativas.

Os retornos crescentes ou autorreforço são permeados pela questão do poder no que tange à reprodução das instituições. Os indivíduos em posições de comando podem entrar em conflito na defesa de seus interesses e isso pode determinar a permanência das instituições, basta que um grupo de atores tenha autoridade suficiente para impor sua vontade e impedir a mudança. Segundo Mahoney (2001) e Pierson (2000) é possível afirmar que o uso do poder da autoridade política, pode gerar autorreforço das instituições.

As sequências reativas (cadeia de reações e contrarreações causada pela decisão inicial tomada no momento de conjuntura crítica), por sua vez, diferem do autorreforço em função de sua capacidade de provocar processos de transformação e de reação que podem efetivamente ocasionar mudanças institucionais.

Assim, é possível haver mudança institucional no momento da conjuntura crítica ainda que haja uma tendência à estabilização no decorrer da trajetória. E mais, para Mahoney (2001), os conflitos que podem ser gerados pelas sequências reativas são capazes de produzir resultados finais mais estáveis, contudo, novos períodos de descontinuidade durante a trajetória podem sinalizar o fim de um processo, um momento, uma era e o início de outra.

3. METODOLOGIA

3.1 Contextualização: justificativa e motivação para a pesquisa

A Comissão Nacional de Energia Nuclear é uma autarquia federal, ligada ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), criada em 1956 com o objetivo de “estudar e propor ao Governo a orientação da Política Nacional de Energia Nuclear e executá-la em todas as suas fases e aspectos”, conforme previsão do art. 3º, *caput*, da Lei 51.726/63 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1963).

Tanto a tecnologia nuclear, quanto os minerais atômicos – sua matéria prima – adquiriram importância estratégica para os Estados que buscaram implementar e desenvolver plenamente um Programa Nuclear especialmente após a Segunda Guerra Mundial e a explosão das bombas nucleares (ANDRADE; SANTOS, 2013; SOUZA, 2011). Como se verá no próximo capítulo, diversas ações tomadas pelo governo brasileiro, ainda nos primórdios do setor nuclear nacional, refletiam uma preocupação com o desenvolvimento e a proteção de um setor, de modo que este fosse, finalmente, autônomo ou não dependente das tecnologias e decisões políticas de outros Estados, em especial os Estados Unidos – ávidos por tecnologia e armamentos nucleares, em função da Guerra Fria.

A proteção das reservas de minerais atômicos, a partir da tentativa de aplicação do Princípio das Compensações Específicas aos acordos de exportação de minérios brasileiros para os Estados Unidos (impondo como contrapartida a transferência de tecnologia nuclear para o Brasil), pode ser citada como uma dessas ações de defesa da área nuclear brasileira. A própria criação de um órgão como a CNEN, voltado especificamente para desenvolver e aplicar uma política nuclear no Brasil, também serve de exemplo deste tipo de política.

A pesquisa realizada sobre a história da instituição CNEN permitiu que se verificasse uma trajetória fortemente atrelada à questão do sigilo. A partir da ideia de atrelamento entre a política nuclear e a política externa adotada pelos Estados (PEREIRA, 2010), torna-se mais fácil compreender a emergência do sigilo como

recurso amplamente utilizado por diversos governos, organismos e empresas do setor nuclear, a partir do contexto de Guerra Fria, basicamente com o objetivo de proteger o desenvolvimento tecnológico, bastante caro e difícil de ser alcançado. Mesmo nos dias atuais, ações estrangeiras no sentido de dificultar, esvaziar e mesmo sabotar o Programa Nuclear Brasileiro são práticas comuns (KASSENOVA, 2014).

A novidade neste contexto é que, em novembro de 2011, a presidenta Dilma Roussef promulgou a Lei 12.527 (Lei de Acesso à Informação), cujo estandarte é a transparência como regra e o sigilo como exceção. A lei submete toda a administração pública brasileira, em todos os seus níveis e reflete uma preocupação dos diversos setores da sociedade, inclusive do governo, com uma administração pública mais transparente, dotada de mais e melhores instrumentos de combate à corrupção e de participação social (CGU, 2013^a, 2013b).

O tema transparência tem se tornado central para as sociedades contemporâneas, e a Lei de Acesso à Informação ilustra a importância que a abertura e a participação dos cidadãos, tanto nos processos de decisão quanto no acesso às informações de natureza pública, têm tomado.

Todos estes fatores, e o fato de a LAI ter sido implementada muito recentemente raros os trabalhos sobre a LAI na administração pública e sobre a efetivação da LAI no setor nuclear, funcionaram como motivadores deste estudo. Utilizando-se da abordagem da dependência da trajetória e das teorias neoinstitucionalistas do isomorfismo e dos mitos e cerimônias, descritas no capítulo anterior, a investigação busca verificar a hipótese de que a implementação da Lei de Acesso à Informação representou um momento de conjuntura crítica para a CNEN.

3.2 Objetivos e classificação da pesquisa

A dissertação tem como objetivo geral: verificar o impacto que a Lei de Acesso à Informação provocou na Comissão Nacional de Energia Nuclear, mais precisamente na SEDE da instituição, tendo sido estudado os três primeiros anos do exercício da lei (2012, 2013 e 2014).

Os objetivos específicos são: *(i)* caracterizar o processo de implementação da LAI na CNEN-SEDE; e *(ii)* analisar este processo a partir das lentes neoinstitucionalistas, com vistas a detectar se houve uma mudança quanto à abordagem da instituição no que tange à transparência.

Esta pesquisa pode ser classificada como aplicada, uma vez que se volta a gerar conhecimentos para aplicação prática, sendo direcionada a problemas específicos (GIL, 2002); e de natureza qualitativa, já que não se ocupa com a quantificação da realidade. Trabalha, na realidade, com o “universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (MINAYO, 2009, p. 21), buscando se aprofundar naquilo que habita a subjetividade dos indivíduos e precisa ser chamado à tona pelo pesquisador.

Quanto à finalidade, a pesquisa pode ser classificada como descritiva uma vez que se dedica a caracterizar um determinado grupo de fenômenos ou organizações (Gil, 2002); e explicativa, visto que busca identificar as causas ou motivadores para que um determinado fenômeno ocorra. No caso, a dissertação busca caracterizar o processo de implementação da LAI na CNEN, analisando o fenômeno à luz das teorias neoinstitucionalistas; buscando verificar se a nova lei foi um choque externo capaz de provocar uma conjuntura crítica no âmbito da instituição. Este esforço permitiu a identificação do impacto da LAI na cultura institucional e na própria estrutura da CNEN e a motivação histórica que levou à reprodução e permanência de uma cultura do sigilo ao longo da trajetória da instituição.

Já quanto aos meios de investigação utilizados, a pesquisa pode ser caracterizada como de campo, porque leva para a “prática empírica a construção teórica” (Minayo,

2009, p. 26), por meio da investigação realizada no local onde ocorreu o fenômeno pesquisado. Também é possível considerá-la como um estudo de caso, na medida em que se debruçou sobre uma única unidade – qual seja, a CNEN – procurando aprofundar-se ao máximo no estudo desta unidade.

A estratégia de campo mais usada para o levantamento empírico é a entrevista. Segundo Minayo, as entrevistas “são conversas com finalidade” (p. 64, 2009). Em Fraser e Godim (2004) a entrevista “é uma conversação dirigida a um propósito definido que não é a satisfação da conversação em si”; através da entrevista “os atores sociais constroem e procuram dar sentido à realidade que os cerca” (FRASER; GODIM, p. 139, 2004). No caso estudado, as entrevistas possibilitaram o levantamento das características da implementação da LAI na CNEN, além da coleta do papel e da opinião dos atores, de modo que fosse possível verificar o impacto prático causado pela lei nova na instituição.

As entrevistas realizadas durante a pesquisa foram do tipo face a face, quando há interação direta entre entrevistador e entrevistado, de modo que ambos sofrem influências verbais, não verbais (linguagem corporal e silêncio, inclusive) e aquelas consequentes das expressões faciais de ambos os participantes (FRASER; GODIM, 2004). Também podem ser classificadas como semi-estruturadas, já que o questionário combina perguntas fechadas e abertas, “em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (MINAYO, 2009, p. 64). Segundo apontam Fraser e Godim (2004), a entrevista semi-estruturada na pesquisa qualitativa permite “compreender uma realidade particular e assume um forte compromisso com a transformação social por meio da autorreflexão” realizada pelos participantes (FRASER; GODIM, p. 145, 2004).

3.3 Etapas da pesquisa

3.3.1 Fase 1

Pesquisa exploratória – realizada entre abril e julho de 2014

Na fase exploratória foi possível realizar a delimitação do objeto, o levantamento documental e bibliográfico, a identificação dos procedimentos metodológicos e dos atores que interagiram durante o processo de implementação da LAI na CNEN.

A partir da definição do estudo da Lei de Acesso à Informação na CNEN como objeto da pesquisa, foi aventada a possibilidade de que diversos conflitos poderiam causar um momento de conjuntura crítica na organização. Este momento crucial, causado pelo choque externo – a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação – teria o potencial levar a instituição a adotar uma nova forma de abordar a questão do sigilo/ transparência.

Nesta fase foram identificados os atores mais relevantes do processo de implementação, considerando-se a possibilidade de conflito. A decisão por entrevistar os gestores que participaram diretamente da implementação da LAI na CNEN, se deu em função do fato de que, em última instância, seriam eles a decidir quaisquer eventuais conflitos entre os *stakeholders*, sejam internos ou externos.

A escolha do neoinstitucionalismo como fundamento teórico seria determinante para o fornecimento das explicações sobre o impacto da LAI no âmbito da SEDE da CNEN, já que o isomorfismo prevê a ideia de homogeneidade entre as organizações em um dado ambiente organizacional e a teoria dos mitos e cerimônias fornece explicações contundentes sobre o modo cerimonial como determinadas organizações tendem a implementar regras institucionais aceitas e muitas vezes impostas pela sociedade e/ou pelo Estado, caso estas regras sejam consideradas incombináveis ou entrem em conflito com as características singulares destas organizações. E esta poderia ser uma possibilidade no caso empírico.

3.3.2 Fase 2

Revisão bibliográfica – realizada entre julho de 2014 e janeiro de 2015

A partir da determinação da linha teórica e do objetivo, foi realizada a revisão da bibliografia, momento em que foi possível verificar a originalidade do tema (relação entre a Lei de Acesso à Informação e o setor nuclear) tendo em vista que apenas um artigo havia sido escrito a respeito até então.

3.3.3 Fase 3

Trabalho de campo – realizado entre dezembro de 2014 e abril de 2015

Nesta fase foram realizadas entrevistas com os gestores da CNEN e a observação das palestras sobre o sistema *on line* desenvolvido pela CNEN. Este novo sistema visa reunir os dois canais de interação entre a instituição e o público: o “Fale Conosco” (que já existia antes da implementação da LAI); e o e-SIC (canal desenvolvido, a partir da LAI, pela Controladoria Geral da União para atendimento ao público e disponibilizado nos sites de todos os órgãos e entidades da administração pública brasileira).

- **Entrevistas**

As entrevistas foram realizadas com os gestores da CNEN, que, em última instância, seriam os responsáveis por dirimir quaisquer eventuais conflitos gerados a partir da implementação da Lei de Acesso à Informação.

As entrevistas foram subdivididas em duas fases. Na primeira fase foram entrevistados o primeiro escalão de gestores da CNEN (os três diretores) e a coordenadora de Comunicação Social da instituição (que geriu todo o processo de implementação da nova lei na instituição), com o intuito de caracterizar a implementação da lei nova, identificar eventuais conflitos entre os servidores e como

procederam para solucioná-los, verificar a existência de dados sigilosos e como lidam com a relação “dados sigilosos x obrigatoriedade de transparência”.

Para os diretores foi utilizado o seguinte roteiro de entrevista:

1. A seu ver, a CNEN é uma instituição transparente?
2. Qual a sua visão sobre a aplicação da LAI na CNEN, mais especificamente em relação à sua Diretoria?
3. Acredita que na CNEN há um núcleo de informações que são sigilosas e não serão alcançadas pela transparência ou isso não existe?
4. Já houve algum questionamento, após a lei, que o levou a usar este raciocínio na prática?
5. Haverá necessidade de realizar uma classificação prévia de documentos e dados como sigilosos, no seu setor?
6. Gostaria de acrescentar alguma informação que considere importante sobre a relação entre a lei e a sua diretoria?

A entrevista com a coordenadora de Comunicação Social se baseou no seguinte roteiro:

1. Você coordenou todo o processo de implementação da LAI aqui na CNEN?
2. Como foi esse processo, passo-a-passo?
3. Quais as maiores dificuldades encontradas? Elas ainda persistem?
4. Em caso positivo, quais, em sua opinião, seriam as medidas cabíveis para a mitigação ou exclusão destas dificuldades?
5. No seu entender, porque há estas dificuldades para a implementação da lei?
6. Em sua opinião, quais os aspectos positivos da implementação de uma política de amplo acesso à informação pública? E quais os aspectos que você considera negativos?
7. Qual o setor mais demandado da CNEN?
8. Em sua opinião, o cidadão aderiu à lei? Ela tornou-se um instrumento confiável e de facilitação do acesso à instituição e à informação?
9. Em sua opinião o que é ser transparente?

10. Você considera que a CNEN é uma instituição transparente? Por quê?

Na segunda fase, a pesquisa empírica voltou-se para o estudo da Diretoria da CNEN, identificada na primeira fase de entrevistas, como a que lida com a maior quantidade de dados considerados sigilosos e a que recebe a maior quantidade de demandas por informação, já que envolvia maiores possibilidades de conflitos internos e externos.

Nesta segunda fase foram entrevistados três dos oito coordenadores da Diretoria: a coordenação mais demandada; a que lida exclusivamente com informações consideradas altamente sensíveis e estratégicas pela direção da CNEN; e a que atende diretamente todos os temas relacionados com as Usinas Nucleares e projeto do Submarino Nuclear Brasileiro (este último considerado sigiloso).

Foi realizada ainda uma entrevista com a coordenadora da Área Internacional com o intuito de caracterizar o relacionamento entre a CNEN e a AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica) e verificar o grau de influência da AIEA sobre a CNEN, inclusive no que tange à adoção de uma política de transparência.

O critério, portanto, não foi numérico, mas quanto ao grau de representatividade dos atores para a finalidade da pesquisa, cujo objetivo não é a quantificação das opiniões e falas, mas a compreensão de um fenômeno específico (FRASER E GODIM, 2004).

A partir das entrevistas com os Diretores foi observada uma repetição da ideia de que a LAI não gerou conflitos importantes na CNEN. Este posicionamento possibilitou a comprovação da concepção desenvolvida por Minayo sobre a representatividade da amostragem: “a fala de alguns indivíduos de um grupo é representativa de grande parte dos membros deste mesmo grupo inserido em um contexto específico” (FRASER e GODIM, p. 148, 2004). Assim, tornou-se importante verificar a opinião de um outro grupo de gestores que, na prática, encontravam-se expostos à possibilidade de conflito entre a necessidade de sigilo de determinadas informações (segundo critérios próprios desenvolvidos pela

instituição) e a obrigatoriedade legal da transparência das informações de natureza pública.

O roteiro seguido nas entrevistas com os coordenadores, nesta segunda fase, pretende integrá-los gradualmente no tema “conflito entre sigilo e transparência na CNEN”, de modo que houvesse maior disponibilidade em responder e maior sinceridade nas respostas:

1. Conte um pouco sobre a sua trajetória aqui na CNEN
2. Já ocupava o cargo de coordenador antes da implementação da LAI?
3. Acha que a demanda por informações cresceu depois da implantação da LAI na CNEN?
4. Que medidas foram tomadas no seu setor para viabilizar a implementação da LAI?
5. Você participou da elaboração destas medidas?
6. Enfrentou algum tipo de dificuldade prática desde o processo de implementação até hoje? Quais?
7. Observou alguma mudança no comportamento ou postura dos servidores do setor depois da implementação da LAI? Se sim, quais foram e qual a sua opinião sobre esta mudança?
8. Quais os temas mais frequentes nas perguntas recebidas pelo seu setor?
9. Há algum tema/ documento, no âmbito do seu setor, que pode ser considerado confidencial (conforme a classificação da LAI)?
10. Já respondeu sobre algo considerado confidencial? Pedir para narrar os casos
11. Já negou alguma resposta? Pedir para narrar os casos
12. Que avaliação faz sobre a LAI na CNEN?
13. Qual é a natureza do relacionamento entre a CNEN e a AIEA?
14. A CNEN já adotou políticas ou posicionamentos em função de alguma decisão ou recomendação da CNEN?
15. Pode avaliar qual a imagem ou visão que os técnicos e gestores da AIEA possuem da CNEN?

- **Implementação do sistema *on line* de integração entre os canais de comunicação com os *stakeholders***

Ao acessar o site da CNEN, o cidadão possui dois canais de diálogo com a instituição: (1) o *SIC* (Serviço de Atendimento ao Cidadão), instituído pela Lei de Acesso à Informação (LAI) e totalmente submetido à gestão da Controladoria-Geral da União (CGU); e (2) o *Fale Conosco*, instituído antes da LAI e gerido pela Coordenação de Comunicação Social (COCOM) da CNEN.

Ao verificar um crescimento de 66%⁵ nos pedidos de informações entre os anos de 2010 e 2012 (a lei foi implementada em 2012), a Coordenação de Comunicação Social da CNEN desenvolveu, em conjunto com a Coordenação de Tecnologia da Informação, um sistema próprio, implementado *on line*, cujo objetivo é facilitar a gerência dos pedidos por informações. O novo sistema, cuja implementação ocorreu em 2015, busca facilitar o rastreamento da demanda e o acompanhamento do prazo determinado pela LAI para resposta ao cidadão. Quando a demanda por informação dá entrada no site da CNEN, seja enviada por intermédio do e-SIC (gerido pela CGU) ou pelo *Fale Conosco* (canal da CNEN), segue para a triagem da Comunicação Social, por meio do novo sistema *on line*

Durante o acompanhamento das palestras sobre o funcionamento do novo sistema, não foi observado qualquer posicionamento dos servidores envolvidos, no sentido de suscitar conflito entre a necessidade de sigilo de algumas informações e a obrigação legal de ser transparente. As únicas intervenções foram no sentido de questionar o aumento de suas responsabilidades diárias.

Segundo informações fornecidas pela Coordenação de Comunicação Social, considerando-se a CNEN como um todo, a maior parte das demandas diz respeito a dúvidas quanto a procedimentos administrativos, burocráticos e técnicos, assim como sobre temas relacionados às aplicações médicas e industriais. Já para os coordenadores entrevistados os temas mais frequentes são: aplicações médicas e

⁵ Sobre o primeiro ano de implementação da Lei de Acesso à Informação na CNEN, ver mais em LIMA *et. al*, 2014.

industriais, mas também, reatores, proteção radiológica, respostas à emergência – geralmente questões genéricas, demandas por estudantes de ensino médio, mestrado e doutorado.

4. FORMAÇÃO DO SETOR NUCLEAR BRASILEIRO E A CRIAÇÃO DA COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR

4.1 Formação do setor nuclear brasileiro – Principais fatos históricos

As decisões e acontecimentos que levaram à formação de um setor nuclear brasileiro se prendem diretamente ao contexto político internacional vivido à época, mais precisamente na década de 50. A fase originária do campo nuclear nacional foi fundamental para a formação da instituição sigilo no âmbito da CNEN, por isso a abordagem da dependência da trajetória é tão útil para explicar a permanência desta instituição na cultura da organização.

No processo de formação deste setor, foi fundamental o embate de forças ocorrido entre os atores nacionalistas e os não nacionalistas⁶ (ANDRADE; SANTOS, 2009 e 2013). Como se verá ainda neste capítulo, as ações do Almirante Álvaro Alberto⁷, na missão de estruturar este campo, foram cruciais para que o setor caminhasse no sentido de se afastar do alinhamento norte-americano.

Este ponto da trajetória do nuclear no Brasil, ocorrido em meados dos anos 50, foi um momento-chave para os desdobramentos históricos posteriores, caracterizando o que a teoria das Ciências Sociais, a partir da análise histórica de dependência da trajetória, concebe como conjuntura crítica.

Diversos movimentos foram realizados desde a década de 40 no sentido de viabilizar um setor nuclear nacional. Estes esforços se intensificaram após a segunda guerra mundial, muito em função do impacto causado pelas bombas atômicas e do acirramento da corrida armamentista. Diversas nações desenvolvidas redirecionaram suas pesquisas científicas para o crescimento econômico e o aumento de suas forças bélicas, políticas e militares (ANDRADE; SANTOS, 2013).

⁶ A nomenclatura “nacionalistas”/“não nacionalistas” utilizada aqui foi cunhada pela autora Ana Maria R. de Andrade (2009, 2013), nas pesquisas realizadas sobre o histórico deste setor.

⁷ O Almirante Álvaro Alberto era cientista, entusiasta da tecnologia nuclear e, por isso, grande articulador da criação e do desenvolvimento de um programa nuclear para o Brasil.

Neste momento, a energia nuclear, inclusive para os militares brasileiros, significava uma estratégia vinculada a questões de segurança e de soberania nacionais.

A proposta para a criação de um órgão voltado especificamente para o desenvolvimento da energia nuclear brasileira começa a ser discutida em 1946. A iniciativa se deu por influência de militares e diplomatas que participaram de debates realizados sobre a criação de um fórum específico para a energia nuclear no âmbito do Conselho de Segurança da ONU. Capitaneados pelo Almirante Álvaro Alberto, um grupo de cientistas, pesquisadores e professores de renome da época (como, por exemplo, o professor de física da Escola Politécnica de São Paulo e futuro presidente da CNEN – entre 1964 e 1966 –, Luiz Cintra Padro), elaborou proposta para a criação de uma comissão de energia atômica, cujo principal argumento era a proteção das jazidas de urânio e tório do Brasil (ANDRADE; SANTOS, 2013).

Entretanto, na década de 40 o Brasil enfrentava resistência das oligarquias agrícolas para entrar na era da industrialização, uma vez que o país, naquela altura, era exportador de seus recursos naturais. No setor nuclear, os acordos firmados com os Estados Unidos foram exemplos deste tipo de política pública. Neles, o Brasil se comprometia a exportar, a preços módicos, seus minerais nucleares, àquela altura, estratégicos para qualquer nação que estivesse interessada em desenvolvimento tecnológico e econômico, como era o caso dos norte-americanos.

Neste contexto, a proposta para a criação de uma comissão de energia atômica não obteve apoio da sociedade rural que ainda predominava na época, e que não via como prioritário o desenvolvimento tecnológico. Somente em meados de 1950, com a difusão do uso pacífico e das aplicações da energia nuclear, somada ao desconhecimento sobre acidentes nucleares e suas consequências (algo, aliás, o que fez com que o setor ainda não tivesse que enfrentar oposição ao uso da energia nuclear para fins bélicos), houve crescimento da importância desta indústria. De modo correlato, a Guerra Fria estimulou fortes investimentos em ciência e tecnologia em diversos países, mais especificamente os industrializados. No setor nuclear, inclusive no Brasil, os objetivos principais de todos os Estados eram alcançar

independência tecnológica no ciclo do combustível nuclear⁸ e no domínio da capacidade de produção da bomba nuclear (ANDRADE; SANTOS, 2013).

O primeiro diploma legal a tratar do tema nuclear no Brasil foi a Lei 1.310/ 1951, que, ao criar o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), formalizou o Estado como agente promotor da ciência e da tecnologia no país. Indicado por Getúlio Vargas, o primeiro presidente do CNPq foi o Almirante Álvaro Alberto, grande entusiasta do uso da energia atômica e considerado pai do programa nuclear brasileiro (PEREIRA, 2010).

O Conselho foi criado com a “finalidade de promover e estimular o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica em qualquer domínio do conhecimento” (art. 1º, Lei 1310/51), contudo, durante a gestão do Almirante Álvaro Alberto, a instituição realizou grandes investimentos para incrementar o setor nuclear, inclusive em detrimento de outros setores da ciência nacional. Embora os cientistas brasileiros comungassem do mesmo objetivo de contribuir ao máximo para superar o atraso científico e tecnológico do país, a opção pela priorização nuclear gerou grande descontentamento entre os membros deste recém-formado grupo, e desde o início da criação do Conselho, já havia propostas para que o campo nuclear fosse administrado em separado dos demais (ANDRADE; SANTOS, 2013).

A administração de Álvaro Alberto foi notadamente nacionalista (PEREIRA, 2010; SOUZA, 2011). Através do Princípio das Compensações Específicas, o almirante pretendia que o Brasil vendesse os minerais nucleares aos Estados Unidos e, em contrapartida, os norte-americanos transferissem tecnologia nuclear (equipamentos e conhecimento) a fim de que o País produzisse energia atômica para fins pacíficos. Sua gestão tinha a proposta de “uma política nacional de energia nuclear com planos de produção de urânio enriquecido, construção de reatores, busca de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro em outros países além dos Estados Unidos” (Souza, 2011, p.4), ou seja, a intenção era a diversificação de países colaboradores no projeto de desenvolvimento do setor atômico brasileiro. Enquanto isso, para os Estados Unidos era extremamente importante acessar as

⁸ O ciclo do combustível nuclear é o “conjunto de etapas do processo industrial que transforma o mineral urânio, desde quando ele é encontrado na natureza até sua utilização como combustível dentro de uma usina nuclear ou submarino” (CTMSP, 2008)

reservas de minerais radioativos, especialmente os físséis, uma vez que estavam em plena corrida armamentista com a União Soviética.

O Conselho Deliberativo do CNPq era formado, em sua maioria, por físicos e militares. Não era, contudo, um órgão totalmente autônomo, submetendo-se às decisões do Conselho de Segurança Nacional (CSN), do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE), no que se refere às questões nucleares. Este arranjo era cenário não somente do ressentimento dos cientistas com relação ao favorecimento do setor nuclear em prejuízo dos demais, mas de grande tensão entre o Ministério de Relações Exteriores e o Conselho Deliberativo do CNPq. Aquele, a favor da exportação dos minérios nucleares estratégicos do Brasil para os Estados Unidos e este, liderado pelo Almirante Álvaro Alberto, contra a exportação. O grupo de conselheiros defendia as reservas de minerais principalmente porque, em primeiro lugar, o potencial delas era desconhecido e, em segundo lugar, como a tecnologia a ser usada no reator de potência que seria construído no Brasil ainda não estava definida, não era possível saber ao certo qual dos minerais seria usado como combustível (se urânio enriquecido, urânio natural ou um aproveitamento do plutônio) (ANDRADE; SANTOS, 2013).

A pressão americana influenciava diretamente a condução da política nuclear brasileira, que apesar dos esforços do Almirante Álvaro Alberto pela independência nacional, estava sempre atrelada aos interesses dos Estados Unidos. Em 1954, o general Juarez Távora, recém-empossado Chefe da Casa Militar do presidente Café Filho e Secretário Geral do CSN, teve acesso aos documentos secretos (denominados posteriormente de documentos apócrifos (Andrade e Santos, 2009) fornecidos pela embaixada americana, documentos estes que criticavam a política nuclear adotada pelo CNPq, apontavam irregularidades na gestão e sugeriam a exoneração do Almirante. Além das pressões americanas, o suicídio de Vargas contribuiu para a perda de apoio político do presidente do CNPq, culminando com seu pedido de exoneração em 1955 (SANTOS, 2009).

Em 1955, apesar da manifestação contrária do Conselho de Segurança Nacional e do Estado-Maior das Forças Armadas, a Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos (CEME), que integrava o Ministério das Relações Exteriores, aprovou o Acordo de Cooperação para Uso Civil da Energia Atômica entre Brasil e Estados Unidos. O acordo comprometia o Brasil a exportar mais de 300 toneladas de tório para aquele país. Este episódio retrata bem o embate entre as forças nacionalistas e não nacionalistas que contextualizava o cenário da energia atômica à época. Inclusive a própria criação da Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos (CEME) em 1952, retrata este embate, na medida em que fora produto de manobras dos políticos (considerados não nacionalistas (ANDRADE; SANTOS, 2012)), favoráveis à exportação dos minerais físseis aos Estados Unidos, como meio de retirar poder do CNPq neste comércio de bens estratégicos brasileiros.

Em janeiro de 1956, assume a Presidência da República, em meio à tentativa de golpe, o candidato eleito, Juscelino Kubitschek. Seu Plano de Metas, conhecido pelo slogan “50 anos em cinco”, continha 31 metas fundamentadas em quatro setores da economia: energia, transporte, indústria de base e alimentação (BNDES, 1996). Na segunda meta, “voltada para a produção e utilização da energia nuclear, constavam: a fabricação de combustíveis nucleares (urânio natural e urânio enriquecido); a formação de pessoal especializado para atuar no setor; a operação e construção de usinas nucleares; e a produção de radioisótopos” (ANDRADE; SANTOS, p.226, 2009).

Para executar esta meta, o presidente criou uma Comissão Especial com o intuito de estudar e propor medidas de estruturação do setor. Diversos militares foram nomeados para integrar esta Comissão, fato que gerou críticas da oposição, mais precisamente do deputado Bilac Pinto (UDN-MG), que considerava tanto a criação da Comissão Especial quanto a nomeação de militares para integrá-la, sinais de que a energia nuclear, no Brasil, seria utilizada em guerras.

O ano de 1956 foi bastante intenso para o setor nuclear. Com o vazamento dos documentos apócrifos que motivaram a exoneração do Almirante Álvaro Alberto da presidência do CNPq, houve a formação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito

para investigar suas denúncias, chamada “CPI da Energia Atômica” (SOUZA, 2011; SANTOS, 2009; ANDRADE; SANTOS, 2013; PEREIRA, 2010)

Ainda em 56, o Projeto de Lei nº 944, apresentado pelo deputado federal Dagoberto Salles (PSD-SP), começa a ser discutido no Congresso Nacional. O projeto propunha a criação “comissão de energia atômica com autonomia financeira e jurídica, diretamente subordinada à Presidência da República. Ou seja, uma instituição do campo da ciência e tecnologia sem vínculos com o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq)” (ANDRADE; SANTOS, 2009, p. 228).

Os debates que seguiram a partir daí e também em função da “CPI da Energia Atômica” jogaram luzes sobre o nuclear. A sociedade brasileira apresentava maior interesse sobre o tema; meios de comunicação, intelectuais, estudantes e cientistas foram atores importantes na formação da opinião pública a respeito, e um forte sentimento nacionalista marcou as discussões (SOUZA, 2011; SANTOS, 2009)

A Comissão Especial formada por JK para propor medidas de estruturação do setor nuclear brasileiro meses antes, elaborou um documento que foi lançado pelo presidente em agosto de 1956. Estas “Diretrizes Governamentais para a Política Nacional de Energia Nuclear” propunham a criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear, a formação de profissionais especialistas para atuação no setor, a produção de combustíveis nucleares, e ainda, a suspensão da exportação de urânio, tório e de diversos outros minerais a serem indicados pela futura CNEN, e ainda, o cancelamento do acordo de exportação de óxido de tório para os Estados Unidos, firmado pela CEMES meses antes. O documento também previa que o Congresso Nacional passaria a controlar o comércio exterior de minerais nucleares (ANDRADE; SANTOS, 2013).

É possível perceber, portanto, que uma confluência de fatores, como os esforços políticos para a aplicação do Princípio das Compensações Específicas, a polarização entre gestores nacionalistas e não nacionalistas, a realização da CPI de

1956⁹, os debates em torno do Projeto de Lei nº 944, e finalmente, o Plano de Metas do governo JK contribuíram para o amadurecimento do setor nuclear e culminaram com a criação da CNEN.

4.2 Comissão Nacional de Energia Nuclear – o caminho pela independência do setor nuclear brasileiro

A CNEN foi criada pelo Decreto do Presidente Juscelino Kubitschek, nº 40.110 de 10 de outubro de 1956, como órgão superior de planejamento ligado diretamente à Presidência da República, “encarregada de propor as medidas julgadas necessárias à orientação da política geral da energia atômica em todas as suas fases e aspectos” (art. 1º) (BRASIL, 1956). Em 1962, por meio da lei 4.118, a CNEN tornou-se autarquia federal, com a atribuição precípua de “estudar e propor as medidas necessárias à orientação da Política Nacional de Energia Nuclear” (art. 4º) (BRASIL, 1962).

Da pesquisa histórica realizada foi possível depreender que a criação de um órgão específico para assessorar na elaboração da política nuclear brasileira representava um amadurecimento do setor, uma vez que o campo passou a demandar mais investimentos, formação de pessoal e a elaboração de uma política própria. Ao mesmo tempo, é muito difícil analisar o setor nuclear brasileiro sem seu enquadramento na política externa dos países envolvidos e interessados no

⁹ O relatório da “CPI da Energia Atômica” (ANDRADE; SANTOS, 2009) ou CPI de 1956 só foi publicado em 1958 e acabou por deixar claro que “os documentos secretos comprovaram a conspiração palaciana para a entrega de nossos minerais atômicos, constituindo um dos maiores escândalos da vida republicana” (CAMARGO, P. 219, 2006). Suas conclusões apontaram ainda, a necessidade de garantir o desenvolvimento do setor nuclear brasileiro e de que as exportações de minérios deveriam alinhar-se a este objetivo. Além disso, era importante que fosse criado um órgão específico que centralizasse a função de desenvolvimento e de aplicação da política atômica e que esta estivesse de acordo com os interesses e a segurança do Brasil.

desenvolvimento da tecnologia nuclear, especialmente em se tratando de um contexto de pós-guerra.

A opção nuclear brasileira contribuiu para que as relações Estados Unidos - Brasil no campo tecnológico e militar se tornassem cada vez mais delicadas (MONTROYAMA, 2004)¹⁰.

Após a decisão brasileira de não assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP)¹¹ - instrumento que entrou em vigor em 1970 em diversos países e que trazia inúmeras medidas de salvaguardas, o Brasil¹² criou, em 1979, o Programa Nuclear Paralelo (PNP), cujo objetivo era desenvolver tecnologia nacional para a construção de um submarino com propulsão nuclear, algo que dependia diretamente do desenvolvimento do ciclo do combustível nuclear e do projeto de um reator do tipo PWR, usado para a propulsão do submarino.

O Programa Nuclear Paralelo era liderado pela Marinha do Brasil e foi apoiado pela CNEN, por meio de seu instituto em São Paulo (Instituto Pesquisas Energéticas e Nucleares – IPEN), recebendo este nome justamente por ter sido criado e desenvolvido paralelamente ao programa nuclear oficial. Em última instância, o PNP buscava “desenvolver competência nacional autônoma, indispensável às aplicações pacíficas da energia nuclear, de forma coerente com as necessidades nacionais” (CGEE, 2010, p. 11), mantido em completo sigilo até 1987, quando fora anunciado pelo presidente José Sarney:

“(...) o domínio nacional do enriquecimento do urânio (uma das etapas mais complexas do ciclo do combustível), pelo

¹⁰ Um exemplo marcante da intensa pressão norte-americana sobre os rumos da política nuclear brasileira foi o episódio da assinatura do tratado entre Brasil e Alemanha, em 1975. A Alemanha se comprometia a transferir parte importante da tecnologia do ciclo do combustível para o Brasil, mas em função da forte interferência e pressão dos EUA sobre o governo alemão, o acordo só fora cumprido parcialmente (SCHMIEDECKE; PORTO, 2008; KASSENOVA, 2014).

¹¹ Sobre as medidas impostas pelo Tratado de Não-Proliferação Nuclear e os motivos de resistência do Brasil e de outros países à sua assinatura, ver Xavier, 2014.

¹² O Brasil só assinou o TNP em 1998, apesar de toda a pressão norte-americana para que o fizesse desde a década de 70, em especial durante o governo do presidente Jimmy Carter (MONTROYAMA, 2004; XAVIER, 2014; WELLE, 2006).

Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), com apoio do Ipen. No ano seguinte, o programa paralelo seria incorporado às pesquisas oficiais (IEN, 2012, p. 16).”

A abordagem da dependência é uma teoria que auxilia no entendimento das consequências da decisão pela independência tecnológica brasileira no campo nuclear. Havia, claramente, duas opções disponíveis: ou a estruturação de um setor nuclear brasileiro, voltado para o desenvolvimento tecnológico nacional e comprometido com os interesses nacionais, ou acompanhar a política norte-americana de “desenvolvimento”, contribuindo de modo coadjuvante com os interesses e disputas daquele país em detrimento dos interesses nacionais. A partir de decisões como a tentativa de imposição do Princípio das Compensações Específicas e, posteriormente, por determinação do Presidente JK, houve o favorecimento de uma estruturação de um campo nuclear brasileiro.

Os desdobramentos históricos são consequência direta da decisão pela independência dos Estados Unidos. O governo norte-americano passou a preocupar-se com o desenvolvimento autônomo da ciência nuclear brasileira, sendo esta preocupação marcada por ações que buscavam interrompê-lo ou esvaziá-lo. Um exemplo marcante deste posicionamento foi o ocorrido em 1975, quando do acordo firmado entre Brasil e Alemanha. A pressão norte-americana fez com que somente uma parte do ciclo fosse transferida pelos alemães, comprometendo a maior parte do acordo e impedindo o acesso do Brasil a esta tecnologia sensível (KASSENOVA, 2014).

A escolha exercida no momento de conjuntura crítica desencadeou novas reações dos atores envolvidos, num processo caracterizado por sequências reativas (Mahoney, 2001 e Pierson 2000). Assim, os EUA reagiram no sentido de bloquear as tentativas brasileiras de autonomia e estas reações provocaram uma contrarreação dos atores brasileiros, que adotaram a política do sigilo de suas decisões e dos rumos da ciência nuclear nacional. Como será possível verificar ainda nesta pesquisa, a cultura do sigilo foi se fortalecendo a cada passo da trajetória do setor e da CNEN, por meio da capacidade de autorreforço típica das

instituições que se formam como consequência de uma escolha exercida em um momento de conjuntura crítica. A estabilidade alcançada pela cultura do sigilo, além de promover mais poder a quem decide, criou uma maior resistência à mudança institucional ou a algo que levasse a uma maior abertura, à transparência.

4.3 Considerações acerca do cenário nuclear internacional atual e a abordagem sobre a transparência

As pressões internacionais para que os Estados adotem mais instrumentos que possibilitem o acesso da sociedade às informações públicas são cada vez maiores. Diversas iniciativas internacionais têm formado arenas de discussão e têm o condão de influenciar o comprometimento dos Estados envolvidos, no patrocínio de meios de divulgação de suas ações, políticas e decisões, e na incorporação da participação social nos processos de decisão.

No Brasil, além da Constituição Federal e de leis infraconstitucionais como a Lei de Acesso à Informação, por exemplo, ações como *Open Government Partnership* (OGP) buscam influenciar ações do Estado no sentido da transparência. O OGP foi criado em 2011 e conta com a participação do Brasil desde o início. É uma iniciativa com “o objetivo de assegurar compromissos concretos de governos em todo o mundo nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis” (CGU, 2014). O Brasil, segundo informações do OGP, comprometeu-se em realizar ações governamentais em prol da transparência, sendo que, nos últimos dez anos, vem desenvolvendo diversas iniciativas para melhorar seu arcabouço legal sobre o tema, fomentar a participação social e o uso de tecnologias para proporcionar mais abertura (OGP, 2015)

Referindo-se ao cenário internacional em que se insere o setor nuclear na atualidade, o Brasil é membro (desde 1957) da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Trata-se de um organismo internacional, ligado à ONU, criado com

o objetivo precípua de fomentar o uso pacífico da energia nuclear. Para tanto, realiza a coordenação, propagação e intercâmbio da tecnologia nuclear entre os países membros, assim como ações de salvaguardas e de verificações nestes países¹³.

A Agência Internacional de Energia Atômica tem emitido diversos relatórios no sentido de promover o desenvolvimento e a colaboração de práticas transparentes nos Estados membros. Estes relatórios não chegam a ter uma natureza mandamental, são recomendações contendo as boas práticas do setor e aconselhamentos informativos, elaborados por profissionais que atuam em diversos órgãos reguladores, instituições de pesquisa e na indústria nuclear de diversos países, possuindo, por isso, bastante credibilidade e aceitação.

Segundo concluiu o *International Nuclear Safety Group* (INSAG), um dos grupos de estudo e assessoramento em boas práticas de segurança nuclear da AIEA, os *stakeholders* (ou partes interessadas) têm expectativas em participar das decisões, por isso, esta deve ser uma preocupação real da comunidade nuclear mundial. Decisões como a construção de uma planta nuclear, por exemplo, não são mais exclusivamente do domínio de um grupo fechado de técnicos, expertos e executivos. Hoje, as questões e expectativas de todo o tipo de indivíduo e organizações devem ser consideradas. A conclusão fundamental do INSAG é a de que todos os *stakeholders* com algum interesse nas decisões nucleares devem ter a oportunidade de total e efetiva de participação sobre elas. Acredita-se que um total e aberto engajamento dos vários públicos servirá para a melhoria das tomadas de decisões, assim como para o avanço do interesse comum em garantir a segurança das instalações nucleares (AIEA, 2006).

Segundo o relatório “*Stakeholder Involvement Throughout The Life Cycle of Nuclear Facilities*” (AIEA, 2011) diante do crescimento do interesse de diversos Estados membros em ampliar sua capacidade de geração de energia nuclear, há uma grande preocupação da Agência em demonstrar a importância do envolvimento dos *stakeholders* e estimulá-lo em todo o ciclo de vida das instalações nucleares. Esta preocupação se dá, em especial, porque muitas das decisões no passado nem

¹³ Sobre como regimes internacionais de cooperação, como os criados pela AIEA e pela ABACC

sempre foram exemplos do que hoje seria considerado adequado ao tratamento dado aos *stakeholders*.

Tanto os reguladores quanto os operadores de instalações nucleares devem, segundo a AIEA, estar conscientes de que a confiança do público é um importante pré-requisito para a credibilidade de suas decisões, e, por conseguinte, para o sucesso de um programa nacional nuclear. A confiança é conquistada através da divulgação em tempo, de informação precisa e completa para o público, inclusive sobre eventos anormais, incidentes e acidentes nas instalações nucleares. (AIEA, 2006).

O OECD/NEA *Working Group on Public Communication of Nuclear Regulatory Organisation*, observa, no entanto, que o princípio da transparência tem encontrado um desafio importante para ser implementado: a natural tensão existente entre o objetivo de ser transparente com as partes interessadas e a restrição em divulgar informações que poderão despontar questões de segurança (AIEA, 2006). A AIEA reconhece que há informações de cunho sensível que não devem ser liberadas para o público, ainda assim, estas restrições têm que ser limitadas (AIEA, 2011).

No âmbito da América Latina é preciso destacar o esforço conjunto do Brasil e da Argentina, os dois países da região que mais se destacam no desenvolvimento da tecnologia nuclear, para a maior integração dos seus programas nucleares e para a formação de um mercado comum. As iniciativas culminaram na criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) em 1991, cujo fundamento está na busca da cooperação pacífica da tecnologia nuclear entre estas nações. Após um lento processo de negociações, que teve início na década de 80, as duas nações estabeleceram um sistema de salvaguardas conjunto, onde ambas realizam controles mútuos de suas instalações nucleares (OLIVEIRA, 1998). Este arranjo pressupõe algum nível de transparência e de abertura de informações entre as partes ou haverá comprometimento de sua eficácia.

O exame da trajetória do setor nuclear, dos fatos que levaram à criação da CNEN e da análise da abordagem sobre transparência adotada na atualidade pelo setor nuclear internacional, permite reforçar a ideia inicial de que o tema vem se tornando central para a sociedade contemporânea, nos mais diversos setores, inclusive no nuclear. É possível afirmar que originariamente, neste setor, inclusive internacionalmente, a transparência era sequer uma questão, especialmente quando o foco são as políticas externas e sua relação com as políticas nucleares. Por outro lado, ainda não é razoável considerar a transparência como total. Ao menos não no presente estágio da trajetória do campo nuclear. Apesar das iniciativas como as da AIEA, o que se depreende dos dados empíricos, como se verá a seguir, é que há ainda questões sob sigilo.

5. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A CNEN – IMPLEMENTAÇÃO E ANÁLISE

Este capítulo está subdividido em três seções. A primeira analisa a Lei de Acesso à Informação, como instrumento legal de regulamentação do direito fundamental constitucional de acesso à informação produzida e custodiada pela administração pública.

A segunda seção caracteriza o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação propriamente dito no âmbito da CNEN, detalhando como se deu sua institucionalização, suas dificuldades e as modificações que a LAI efetivamente foi capaz de causar.

E, finalmente, a última seção busca compreender o processo de implementação da LAI e suas vicissitudes a partir das explicações oferecidas pelos conceitos de isomorfismo elaborado por DiMaggio e Powell (1983 e 1991), e de mitos e cerimônias apresentado por Meyer e Rowan (1977). O Isomorfismo capacita a compreensão de adoção da LAI como instrumento de coação de um poder central (governo federal) e que provoca a homogeneização institucional da administração pública brasileira no sentido de aderir a uma política transparente como regra e do sigilo como exceção. No caso de CNEN e da LAI o processo de homogeneização dos arranjos organizacionais em torno de uma postura mais transparente, foi produto de normas racionais já institucionalizadas pela sociedade e pelo Estado. Por conseguinte, a mudança isomórfica, segundo DiMaggio e Powell, torna semelhantes as organizações de em um determinado ambiente organizacional, sendo o meio através do qual alcançam a legitimidade e a aceitação de que dependem para garantir sua sobrevivência e continuidade.

A institucionalização por meio de mitos e cerimônias (MEYER; ROWAN, 1977) justifica que determinadas regras racionais, ao serem absorvidas pelas organizações em busca de legitimidade, ocorram apenas de modo aparente. Os mitos, como prescrições impessoais e generalistas, são institucionalizados para facilitar a coordenação e o controle interno nas organizações dotadas de arranjos e estruturas cada vez mais complexas, fazendo-as atingir a legitimidade, mas ao

mesmo tempo a impessoalidade e a generalidade que os caracterizam podem conduzir a uma mudança formal apenas cerimonial, aparente, sendo esta conclusão útil para verificar se a CNEN, de fato, tornou-se transparente a partir da implementação da Lei de Acesso à Informação.

5.1 Lei 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação

Esta segunda seção do capítulo examina a Lei de Acesso à Informação, considerando sua justificativa democrática e sua capacidade de efetivar o direito constitucional de acesso à informação pública.

Quando a denominada Constituição Cidadã foi promulgada em 5 de outubro de 1988, diversos direitos individuais e coletivos democráticos, ignorados durante os 21 anos que sucederam o golpe militar, passaram a ser contemplados e garantidos.

A Carta Magna outorgou *status* constitucional ao direito à informação e dedicou um capítulo à Comunicação Social (arts. 220 a 224), ao direito de acesso à informação no exercício profissional (art. 5º, XIV), ao direito à liberdade de comunicação e de expressão (art. 5º, IV e IX) e ao direito às informações públicas (art. 5º, XXXIII; art. 37, § 3º; art. 216, § 2º).

Conseqüentemente, o Brasil passou a garantir a todos os indivíduos o direito a acessar informações públicas – aquelas em poder do Estado e que sejam de interesse da coletividade, considerando os seguintes dispositivos:

Art. 5º, inciso XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37, § 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente.

.....
Inciso II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216, § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Ocorre que, nem todos os direitos constitucionais são autoexecutáveis ou de aplicação imediata. Muitos dependem da existência de uma lei que os regulamente, estabelecendo obrigações, procedimentos, prazos, competências etc. Este é exatamente o caso do direito à informação pública.

O objetivo da lei de acesso à informação foi, portanto, permitir o exercício pleno dos direitos contidos nos dispositivos constitucionais já mencionados. Contudo, embora a iniciativa seja importante para a democracia, foi também tardia. O Brasil, segundo consta no *raking* do RTI – organização internacional que estuda o nível de acesso a informações dos países – foi o 89º país a promulgar uma lei para a implementação do acesso à informação, num total, hoje, de 100 nações que já realizaram este feito (RTI, 2015).

A LAI faz parte de uma série de iniciativas voltadas para a estruturação de um sistema composto por leis e instituições que buscam garantir a efetividade do direito de acesso à informação pública, à participação social e o combate à corrupção. Deste sistema é possível destacar: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) promulgada em 2000; a criação da Controladoria Geral da União em 2003; a criação do Portal Transparência em 2004; a regulamentação do Pregão Eletrônico em 2005; a Lei complementar 131 em 2009 (que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios); e finalmente a LAI, em 2012 (CGU, 2013a).

Diversamente da Lei de Responsabilidade Fiscal e outras editadas até então, a LAI não se volta apenas para transparência fiscal e o controle do uso de recursos públicos, mas permite que o cidadão solicite informações a respeito de qualquer

tema relativo à administração pública¹⁴. E esta é uma característica importante sob o ponto de vista de amadurecimento da democracia.

O Projeto de Lei nº 5228/2009, que deu origem à lei de acesso à informação, foi produto de uma série de discussões no âmbito do grupo interministerial (formado pelos Ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Defesa, do Controle e da Transparência, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social e da Casa Civil, à época ocupada pela atual presidenta, Dilma Rousseff) e da Controladoria-Geral da União, e do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.

O PL, de iniciativa da Presidência da República, foi encaminhado ao Congresso Nacional em 05 de maio de 2009, 21 anos após a promulgação da Constituição Federal.

O objetivo primordial da LAI, segundo sua própria Exposição de Motivos, é o de “promover a ética e ampliar a transparência no setor público”. Para tanto se orienta pelas seguintes diretrizes: princípio geral da publicidade; o sigilo como exceção; divulgação voluntária das informações de interesse público; emprego das mídias com uso de tecnologia da informação; estímulo ao desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública; e desenvolvimento do controle social da administração pública (SENADO, 2014).

Além de ser um direito do cidadão, proporcionar o acesso à informação pública é um dever do Estado. O poder público tem obrigação de garantir transparência na gestão das informações de interesse coletivo, no sentido de que deve proteger e proporcionar livre acesso a elas, prezando por sua clareza, integridade e autenticidade (art. 5º, lei 12.527/11).

¹⁴ A maior parte da legislação anterior à Lei de Acesso à Informação abordava o tema sob o ponto de vista do sigilo dos documentos públicos. A Lei 8159/91, por exemplo, trazia diretrizes básicas sobre acesso e sigilo de documentos públicos; e o decreto 4.553/02, criou o conceito de sigilo eterno, ao permitir a renovação indefinida do prazo de 50 anos para a não-divulgação de determinados documentos. A LAI revogou estas determinações legais e significou um novo marco no sistema legal sobre a divulgação das informações públicas.

A LAI, como instrumento fundamentado na cidadania, volta-se à proteção e à viabilização do acesso às informações de interesse público ou coletivo. Para o acesso e a busca de informações de interesse individual, presta-se o *habeas data*, outro mecanismo constitucional (SENADO, 2014).

O princípio da máxima divulgação e o da publicidade são dois pilares fundamentais da nova lei. O primeiro se refere à presunção de que a informação produzida no âmbito do Estado e mantida sob sua tutela, pertence à sociedade, tem natureza de *res pública*, portanto, apenas excepcionalmente, nos casos em que o sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade, não se sujeita à possibilidade de ser divulgada. A intenção da lei é transformar o paradigma do sigilo em paradigma de transparência (LA RUE, 2013).

O princípio da publicidade está previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, norteiam a administração pública brasileira. O princípio da publicidade exige transparência administrativa, tanto quanto aos processos decisórios e motivações, quanto às informações públicas gerais (LA RUE, 2013). Esta ideia se relaciona diretamente com a possibilidade de participação do cidadão na tomada de decisões, porque atua na redução da assimetria de informação entre os cidadãos e o Estado, fator este vital para o aprofundamento da democracia.

O princípio da publicidade apresenta outro aspecto importante que é o da inteligibilidade da informação: o cidadão deve ter à sua disposição uma informação clara e compreensível, caso contrário não há que se falar em acesso à informação, nem em transparência.

Em seu primeiro artigo, a lei de acesso à informação determina que seus procedimentos sejam observados por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, subordinando todos os órgãos públicos da administração direta (Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive Tribunal de Contas e Ministério Público) e indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia

mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente por quaisquer dos entes que compõem a federação).

A transparência, segundo a lei, pode ser ativa ou passiva. No primeiro caso, a instituição disponibiliza espontaneamente e, no mínimo, informações institucionais (organograma, competências, telefones e endereços, horários de atendimento ao público, etc.), sobre ações e programas, auditorias, convênios, despesas, licitações e contratos, informações sobre os servidores (lotação, horários, cargos, etc.) e uma seção para perguntas frequentes. O site é o canal principal.

A prestação passiva ocorre quando a instituição é demandada pelo cidadão. Para isso, a LAI determina a implementação do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SIC), através de um *link* no site da instituição, um local físico para onde o cidadão possa se dirigir e um telefone 0800. As instituições implantaram o SIC, e a CGU, por meio de um sistema que deve ser usado por todas elas, registra e controla os acessos.

A lei estipula um prazo máximo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10, para que os órgãos respondam às demandas dos cidadãos, sob pena de responsabilização do servidor, em caso de descumprimento (art. 32). No caso de indeferimento da solicitação, o interessado poderá interpor recurso no prazo de 10 dias a contar de sua ciência (art. 15). Em caso de indeferimento do recurso, lei ainda prevê mais duas instâncias recursais, CGU e Comissão Mista de Reavaliação de Informação (CMRI), respectivamente. A CMRI foi instituída pelo art. 35 da lei, no âmbito da administração pública federal.

Para que a informação possa ser negada e protegida pelo sigilo, há necessidade de ser classificada como imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, conforme previsão do art. 23:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:
I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

A depender do grau de imprescindibilidade da informação à segurança da sociedade (à vida, segurança ou saúde da população) ou do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência), os dados serão classificados como ultrassecretos, secretos e reservados:

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

A competência para realizar tal classificação também é prevista pela lei:

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

a) Presidente da República;

b) Vice-Presidente da República;

c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;

d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e

e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

As competências previstas nos incisos I e II podem ser delegadas.

A outra exceção protegida pelo sigilo é o acesso a dados pessoais (art. 31). Os dados pessoais – aqueles relativos à pessoa natural – não possuem natureza de bem público, por isso devem ter respeitados o direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem. Estas informações não dependem da classificação de sigilo e podem ser preservadas de terceiros pelo prazo máximo de 100 anos.

A LAI também ressalva as demais hipóteses de sigilo previstas em outras legislações, conforme disposto no art. 22:

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

A título exemplificativo é possível citar alguns casos em que a previsão legal determina a manutenção do sigilo da informação, tanto na Constituição Federal, quanto na legislação infraconstitucional: o sigilo das comunicações (art. 5º, XII, CRFB); o sigilo de dados (art. 5º, X e XII, CRFB); o sigilo da fonte (art. 5º, XIV, CRFB); sigilo das votações (art. 5º, XXXVIII, 'b'; 14; 52, III, IV e XI; art. 55, § 2º; 66, § 4º; 119, I; 120, § 1º, I; e 130-A, §3º); sigilo profissional (art. 154 do CP e art. 230 do CPM); o segredo particular (art. 153 do CP e art. 228 do CPM); o sigilo fiscal (art. 198 do CTN); o sigilo dos atos da ABIN (art. 9º, da Lei 9.883/1999); o sigilo industrial (art. 195 da Lei 9.279/1996); sigilo de operação ou serviço prestado por instituição financeira (Lei Complementar 105/2001 e art. 18 da Lei 7.492/1986); o sigilo da proposta apresentada em procedimento licitatório (art. 3º, § 3º, da Lei 8.666/1993) (CONDEIXA, 2012).

Sendo assim, uma empresa como a CNEN, que lida com informações proprietárias e projetos estratégicos importantes para a segurança do Estado e da sociedade, deverá preocupar-se em categorizar e ordenar todos os casos de interesse da instituição, de modo a proteger a informação, não ferir quaisquer dos dispositivos legais e, ao mesmo tempo, ser transparente em tudo o que for cabível.

A lei 12.527/11 foi promulgada em 18 de novembro de 2011 e entrou em vigor em maio de 2012, o que fez com que cada instituição e órgão da administração pública brasileira tivesse o prazo de seis meses para implementá-la. Na esfera federal a regulamentação da LAI foi realizada pelo Decreto nº 7.724/12.

5.2 Implementando a Lei de Acesso à Informação na CNEN

Nesta seção, a pesquisa busca caracterizar o processo de implementação da LAI na CNEN e o analisa a partir da teoria neoinstitucionalista sociológica, por meio do conceito de isomorfismo institucional, apresentado por DiMaggio e Powell (1983); e das concepções de mitos e cerimônias, desenvolvida por Meyer e Rowan (1977). Esta seção também se dedica a revisar os elementos apontados por Powell (1991) como capazes de justificar a persistência das instituições nas organizações, quais sejam: o exercício do poder; a interdependência observada entre as organizações, o conjunto de premissas adotadas como corretas, e o processo de dependência da trajetória.

De acordo com os conceitos e resultados empíricos apresentados, a pesquisa buscará ainda verificar a confirmação da hipótese de que a Lei de Acesso à Informação representou uma conjuntura crítica para a instituição. Para alcançar este último objetivo foram realizadas entrevistas com os responsáveis pelo processo de implementação, ocorridas em duas fases.

Na primeira fase, foram entrevistados os gestores da alta administração da CNEN, formada pelo Presidente – que preferiu não se pronunciar a respeito, e por seus três Diretores – Diretor de Radioproteção e Segurança (DRS); de Pesquisa e Desenvolvimento (DPD); de Gestão Institucional (DGI); e a Coordenadora de Comunicação Social (COCOM), responsável pela condução de todo o processo de implementação na CNEN-Sede.

Na segunda fase, foram ouvidos os gestores da Coordenação–Geral de Licenciamento de Instalações Médicas e Industriais (CGMI) – área mais demandada por pedidos de informações; da Coordenação de Salvaguardas e Proteção Física (COSAP) – departamento que lida exclusivamente com informações consideradas altamente sensíveis e estratégicas pela direção da CNEN; da Coordenação–Geral de Licenciamento de Reatores Nucleares (CGRN) – coordenação que lida diretamente com todos os temas relacionados com as Usinas Nucleares e projeto do Submarino Nuclear Brasileiro; e da Coordenação-Geral de Assuntos Internacionais (CGAI), setor que funciona como um ponto focal de relacionamento entre a CNEN e a AIEA.

Tão logo fora notificada oficialmente pela CGU, ainda no final de 2011, a Presidência da CNEN decidiu que o processo de implementação seria coordenado e executado pela Coordenação de Comunicação Social (COCOM) (LIMA *et. al*, 2014). A alta administração entendeu que os processos e atividades relativos à implementação guardavam maior relação com as ações de comunicação; além disso, a COCOM já geria os canais de comunicação com os públicos da autarquia.

No início de 2012, foram iniciadas as palestras de apresentação e de esclarecimento da lei para os gestores da CNEN: presidência, diretorias e coordenações. Estas apresentações foram importantes para o apoio da alta administração, a legitimação e a facilitação das demais atividades do processo (LIMA *et. al*, 2014). Posteriormente, as mesmas palestras foram realizadas para cada setor envolvido no processo de prestação de informações, e na sequência, os demais servidores receberam treinamento para conhecer a nova lei e para conscientizarem-se da importância de seu papel neste novo contexto, especialmente no que tange à qualidade do atendimento ao público (LIMA *et. al*, 2014).

Sob a Diretoria de Radioproteção e Segurança há uma quantidade elevada de assuntos e dados sensíveis, portanto problemáticos, do ponto de vista da publicidade, como se verá adiante neste trabalho. A Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento protege uma menor quantidade de informação sigilosa, sendo a maior parte amparada pelas leis de proteção intelectual e de patentes. Já a Diretoria

de Gestão Institucional, preocupa-se com os aspectos eminentemente pessoais das informações que não podem ser divulgadas sem prejuízo da imagem e da privacidade dos servidores da CNEN.

As entrevistas realizadas com os Diretores e com a Coordenadora de Comunicação Social permitiram identificar três diferentes posturas durante o processo de implementação da LAI na CNEN.

Um primeiro posicionamento que não reconhece haver qualquer conflito entre os servidores responsáveis pelo fornecimento de dados para o público, no sentido de que todos os que foram demandados não se negaram a responder e o fizeram de modo adequado (de modo tempestivo, com o conteúdo esperado).

Um segundo entendimento vislumbra a possibilidade de haver a necessidade de negar explicações no futuro – com o decorrer do uso da lei, basta que uma solicitação de informação seja a respeito de um tema estratégico para a instituição.

Um terceiro posicionamento identificou dificuldades na execução da diferenciação de dois grupos de servidores: um grupo disposto a fornecer todo o tipo de informação, e outro que demonstrou resistência em transmitir informações e em ser obrigatoriamente transparente, conforme as imposições da LAI.

É importante relatar, neste contexto, que apesar do apoio recebido pela alta direção da instituição na implementação da LAI, os três diretores da CNEN concordam com a necessidade de manutenção de um núcleo de informações protegidas pelo sigilo, que são de importância estratégica tanto para a instituição quanto para o País. Até o momento, não foi registrado por qualquer das Diretorias, uma demanda que obrigue o uso de argumentos pelo sigilo. A maior parte das solicitações destas informações volta-se para temas como licenças, certificados e procedimentos da CNEN, concursos públicos e institucionais.

O Diretor de Gestão Institucional não chegou a enfrentar uma oposição à aplicação da LAI e à obrigatoriedade de fornecer informações. Segundo ele:

Num primeiro momento a LAI foi vista como um ônus, uma tarefa a mais, um problema. A verdade é que a organização não estava aparelhada para esta nova cultura, apesar da consciência da direção sobre a importância de se divulgar. Dada a natureza de algumas das informações solicitadas – com necessidade de pesquisa em arquivos, por ex. – realmente houve uma certa resistência no início, mas depois com o aparelhamento, a formação de equipes, designação dos responsáveis por responder por cada área, tudo devidamente organizado pela COCOM juntamente com o setor de Informática, conseguimos estruturar uma forma mais tranquila de se conduzir o processo. Houve então uma desmistificação da LAI como um problema, hoje todos a vemos como algo benéfico. Nós já incutimos essa cultura de obrigatoriedade de resposta a todas as demandas. Nós amadurecemos bastante em relação à aplicação da LAI.

Por isso, o Diretor da DGI não identificou discordância dos servidores responsáveis por responder às demandas. Segundo ele, há clareza sobre os papéis desempenhados e sobre a abrangência e obrigatoriedade da lei, logo, na opinião do Diretor, não há conflito.

A Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento (DPD) é uma das áreas finalísticas da CNEN, mas apesar disso, o conteúdo de sua gestão está resguardado pela legislação que rege a proteção intelectual e industrial, portanto, a transparência é restrita. Durante o processo de desenvolvimento da tecnologia, a CNEN tem o dever de proteger as informações, mas a partir do momento em que há o pedido de depósito de patente junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), pode haver a divulgação dos dados. Portanto, em função da nítida definição de papéis e de leis aplicáveis, não há que se falar em conflito interno na divulgação da informação. O diretor da DPD afirma que:

O nosso (da DPD) grau de sigilo não é sob a ótica da segurança nuclear, como acontece na DRS, por exemplo, mas sob a ótica da proteção intelectual. Se há na DPD o desenvolvimento de uma tecnologia que ainda não está protegida, considero esta uma informação sigilosa, até que ela alcance proteção do INPI.

E exemplifica:

Novas tecnologias, como o empreendimento do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), e o empreendimento do Repositório de Baixa e Média Atividades (RBMN), em desenvolvimento na DPD, contêm algumas informações de caráter tecnológico que nós classificamos provisoriamente como confidenciais (cinco anos) – o que está previsto na LAI, em suas exceções.

A Diretoria de Radioproteção e Segurança (DRS), como a DPD, é uma área finalística da CNEN. Mas que, diversamente, congrega um número muito maior de dados estratégicos, sensíveis e de difícil proteção. Estas informações têm o potencial de gerar conflitos internos no que diz respeito à classificação proposta nas exceções à transparência previstas na LAI.

No caso da DRS, o contexto em que se insere a CNEN é muito valoroso, visto que os programas nucleares brasileiros foram, ao longo dos anos, muitas vezes bloqueados ou sabotados por diversas nações, especialmente, os Estados Unidos (KASSENOVA, 2014). O Diretor da CNEN confirma esta afirmação:

Ainda hoje, o Brasil sofre com obstáculos internacionais ao desenvolvimento de seu programa nuclear. Veja o que aconteceu com a INB. As Indústrias Nucleares do Brasil tentaram comprar, ainda em 2014, um software comercial americano, mas não conseguiu porque, segundo a empresa que o vendia, o Departamento de Estado americano entendeu que a INB ligava-se ao Programa do Submarino Nuclear Brasileiro, e este programa, que, aliás, é sigiloso, não é de interesse dos Estados Unidos.

Segundo afirma o Diretor, grandes nações ainda bloqueiam o fluxo e concorrem por dados sigilosos estratégicos para o setor nuclear, e a CNEN, mesmo usando a energia nuclear para fins pacíficos, deve ser capaz, em nome do Brasil, de lidar com essas questões de maneira segura, competente e estratégica, a fim de manter o programa nuclear protegido e em crescimento, e o País, seguro.

O Diretor considera ainda que a sensibilidade do tema e o grau de segurança das informações estratégicas impostos a todos os que possuem programas nucleares é algo cotidiano para os que lidam com a tecnologia nuclear. A sensibilidade do tema se deve justamente à sua grande proximidade com o poder (envolve questões de segurança nacional, soberania e política externa). Além disso, hoje o mundo lida com a questão do terrorismo como uma ameaça crescente. Na visão do Diretor da DRS:

A tendência é que haja um aumento do sigilo deste núcleo de informações, justamente em função de sua natureza estratégica e sensível e a CNEN ainda precisa se preparar e se adaptar a esta tendência.

A Lei de Acesso à Informação prevê as hipóteses de exceção à transparência. Com base nelas, a DRS ainda está em processo de discussão, buscando elaborar uma classificação interna para os documentos que se encaixem nas hipóteses legais e que estabeleçam os limites para a transparência pública.

O processo de discussão sobre a classificação das informações de conteúdo sigiloso, no âmbito da DRS, teve início ainda em 2012, ano de implementação da lei, por meio da formação de um grupo de servidores desta diretoria – dentre eles o próprio diretor, seu assessor técnico, representantes de todas as coordenações da diretoria, assessores jurídicos e um representante da área de comunicação social. Os trabalhos tiveram início a partir da reanálise do plano diretor de tratamento de informações elaborado pela alta direção na década de 90. O chamado Grupo de Documentos Sigilosos buscou adaptar este plano à nova realidade legal, procurando discutir quais documentos técnicos deveriam ser mantidos em sigilo.

A quantidade, a complexidade e a variedade dos conteúdos dos documentos e dados sob tutela da CNEN dificultam a classificação das informações pela direção. As discussões estão sendo direcionadas para o desenvolvimento de uma tipologia desta documentação, mas este processo segue lentamente, e, na visão do Diretor de Radioproteção e Segurança, será longo e difícil.

As primeiras discussões do Grupo de Documentos Sigilosos deram conta de que os relatórios de inspeção e de análise de segurança das instalações radiativas não seriam divulgados. Estes documentos são produzidos pela CNEN, mas contêm informações que não são de sua propriedade, tais como descrições detalhadas de diversos processos internos dos fiscalizados, cuja natureza é de sigilo industrial. Estas informações, se divulgadas, poderiam provocar grande desequilíbrio entre as empresas que atuam neste mercado. Por conseguinte, alguns *softwares* e redes que lidam com estas informações precisarão de maior proteção e em alguns casos, isolamento.

O Diretor da DRS afirma que mesmo nestas áreas de monitoramento de instalações radiativas, há informações úteis à coletividade, havendo sistemas que as organizam

e as disponibilizam com rapidez. O Ministério Público, por exemplo, regularmente, solicita dados sobre a certificação e o licenciamento de empresas que fazem uso de elementos radiativos, verificando se a empresa está ou não licenciada, se os profissionais estão devidamente certificados, etc, sendo sempre atendidos.

Ainda no âmbito da DRS, um dos problemas enfrentados pela instituição na divulgação de informações de conteúdo eminentemente técnico é a possibilidade de a linguagem utilizada ensejar interpretações equivocadas ou o não entendimento dela. O RASO (Relatórios de Acompanhamento da Situação das Usinas), elaborados pelos técnicos da CNEN sobre as usinas de Angra dos Reis, pode ser citado como exemplo deste tipo de problema. Estes relatórios, que são encaminhados diariamente para as autoridades locais (tais como a Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, a Secretaria de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro), contêm termos cujo significado técnico difere do uso leigo e comum. O Diretor da DRS exemplifica que:

O termo “ocorrência” para designar um evento corriqueiro no reator muitas vezes causou problemas de interpretação, porque as autoridades o entendiam como sendo um problema grave ou acidente, o que não era o caso. Por isso, houve a necessidade de realizar adaptações na linguagem antes de sua divulgação. Cabe observar que esta divulgação diária às autoridades é uma prática que existe desde antes da LAI.

Por outro lado, os documentos relativos ao Projeto do Submarino Nuclear Brasileiro, são classificados como sigilosos. O Projeto tem como objetivos: preparar a Marinha para eventuais conflitos militares e usar os reatores de propulsão nuclear desenvolvidos no projeto, para a produção de energia elétrica por usinas nucleares em terra (PODER NAVAL, 2008).

Portanto, depreende-se do depoimento do gestor da DRS que, dada a possibilidade de que no futuro haja questionamentos sobre estas informações, é necessário haver uma discussão aprofundada sobre uma classificação ou um procedimento com requisitos bem esclarecidos que possam auxiliar na determinação das informações que precisarão estar contidas em um núcleo sigiloso, sob pena de haver conflitos graves no momento em que estas informações forem solicitadas. Até o momento, contudo, não houve demanda externa que suscitasse tais conflitos.

A visão da Coordenadora de Comunicação, que capitaneou todo o processo de implementação e a integração entre os setores na produção e divulgação das informações necessárias, difere dos demais diretores. Segundo afirma:

Houve a formação de dois grupos de opinião distintos entre os servidores, nas fases iniciais: um engajado e interessado, que colaborou voluntariamente; e outro, que em função da cultura do sigilo, demonstrou resistência à divulgação de informações sob sua custódia, levantando argumentos desfavoráveis, agindo com morosidade, falta de interesse e postura não colaborativa.

A fala da Coordenadora indica que, apesar do apoio dos gestores da instituição, os servidores encontraram dificuldade na observância da obrigatoriedade em responder às demandas por informação. Houve problemas com a tempestividade das respostas, com o conteúdo incompleto ou inadequado delas e com a falta de introjeção desta responsabilidade no rol de atividades dos servidores. Esta não foi uma faceta detectada pelos diretores, mas por quem operacionalizou a implementação da lei.

A CNEN não possui um plano de metas pré-estabelecido no que tange à comunicação com seus públicos, nem pesquisas que indiquem quais estratégias poderiam ser mais adequadas para a autarquia em relação a estes públicos. Todavia, a divulgação das informações destinadas ao uso externo requer, em primeiro lugar, que a instituição esteja devidamente preparada para receber e responder às demandas. Serão necessários a reunião, a organização e o tratamento de uma vasta gama de dados, nem sempre elaborados para uso da coletividade. Esta estruturação quase sempre demanda investimentos crescentes em tecnologia, recursos humanos, ferramentas, mecanismos de *feedback* para a implementação de melhorias, além de mudanças em processos e práticas (SANTOS, 2012).

Assim, com a obrigatoriedade de implementação da LAI diversos problemas surgiram em função desta falta de aparato institucional. A Coordenadora de Comunicação identificou que algumas dificuldades com relação aos servidores:

Alguns possuem pouca habilidade no trato com o público, o que demanda intervenção da Coordenação de Comunicação na elaboração e adequação

das respostas; há o temor de que a divulgação de informações gere uma avaliação negativa sobre as condutas e as atividades realizadas; ainda há uma postura um tanto morosa dos servidores públicos na prestação de informações, até mesmo pela menor incidência de cobrança da estrutura da administração pública.

A maior parte dos servidores não estava consciente do seu papel de propagador de informação, tendo sido essencial oferecer palestras para inseri-los produtivamente no novo contexto; muitos deles, próximos à aposentadoria, se sentiram sobrecarregados por mais uma responsabilidade; além disso, havia muita informação não catalogada adequadamente para o público externo, especialmente as não digitalizadas. Segundo a Coordenadora:

Nós recebemos muitos pedidos cuja resposta abrange uma grande quantidade de informações. Por isso nossa maior dificuldade prática na procura por informações é localizar dados concretos em arquivos, especificamente os mais antigos, da década de 60, 70. Então houve um trabalho efetivo, por determinação da Presidência da CNEN, de organizar estes arquivos, que ao longo de dois anos foi sendo catalogado.

Seguindo esta esteira, os canais de comunicação disponibilizados pela CNEN (ver Anexo 1) foram reorganizados quanto aos temas e sua periodicidade, regularizada. No final de 2012, o volume de solicitações aumentou expressivamente¹⁵, inclusive no canal “Fale Conoco” (que já existia antes da LAI), a Coordenação de Comunicação (COCOM) solicitou à Coordenação de Tecnologia da Informação (CGTI) o desenvolvimento de um sistema mais efetivo e eficiente de recebimento e controle dos pedidos. A coordenadora de comunicação atribui parcialmente o aumento dessa demanda nos dois canais, e-SIC e “Fale Conosco”, ao incentivo das políticas públicas de transparência e ao retorno dos debates em torno na energia nuclear em função do acidente ocorrido na usina de Fukushima, no Japão (Lima et al, 2014).

O novo sistema desenvolvido pela CNEN (e sem a gerência da CGU) facilitou a gestão e o rastreamento das demandas, tendo sido disponibilizado a partir do dia 05 de janeiro de 2015. . Este sistema integra os dois canais de comunicação e, a partir da melhoria dos processos internos de recebimento, classificação, distribuição entre

¹⁵ Segundo dados da Coordenação de Comunicação Social, em 2012 houve um aumento de 66% no número de solicitações, em relação ao ano de 2011.

os setores e envio de respostas, assume a finalidade de evitar equívocos e ruídos comunicacionais e aumentar e melhorar o controle da COCOM quanto ao conteúdo, às responsabilidades e ao respeito aos prazos legais.

Nestes três anos de aplicação da lei, a Coordenadora de Comunicação identificou uma paulatina redução do grau de rejeição à necessidade de transparência por parte do grupo de servidores resistentes. Esta redução foi comprovada pela entrevista com o Diretor da DGI, mas ao contrário dele, a Coordenadora constatou que este é um processo, e que, portanto, ainda está em andamento, até mesmo em função das questões enfrentadas pela DRS, já mencionadas. A Coordenadora credita esta mudança gradual a duas razões:

Nós realizamos diversas palestras na primeira fase da implementação da lei para todos os servidores, com a finalidade de aumentar esta conscientização e prestar esclarecimentos quanto à lei, seus procedimentos e objetivos; a partir daí os próprios servidores, ao longo da aplicação da lei, nestes quase três anos, puderam verificar o esforço da COCOM em transmitir informações apuradas, corretas e honestas aos cidadãos, o que trouxe um aumento da credibilidade em relação ao trabalho da gestão da comunicação.

Das entrevistas realizadas com os coordenadores da DRS, em uma segunda fase das pesquisas empíricas, foi possível depreender que as mudanças efetivas na estrutura da CNEN foram: a obrigatoriedade de responder às demandas por informações; a necessidade de respeitar um prazo legal; a formalização destas demandas, que facilitou a catalogação das diversas informações; e o aumento no número de demandas por informações.

Segundo o Coordenador–Geral de Licenciamento de Reatores Nucleares (CGRN):

Com a implementação da lei é que passei a ter uma visão real do número das demandas. Antes eu não tinha como contar, avaliar o número de demandas. (...) Mas não houve queixas porque já fazíamos isso, houve apenas uma formalização do processo.

Conforme aponta a Coordenadora-Geral de Instalações Médicas e Industriais (CGMI):

Em função da grande demanda que passamos a receber (após a LAI), nós conseguimos mais dois servidores com o concurso de 2014: um fica com a

parte de inspeções e o outro responde e me ajuda a responder a maior parte das demandas externas.

Depois da LAI, nós informatizamos o setor e hoje, para nós, o site não é apenas um instrumento de comunicação, mas de trabalho, porque 90% do processo de licenciamento ocorrem via web (com todos os formulários digitalizados etc). Mas nós temos que caminhar ainda para melhorar diversos pontos, quanto melhor estiver o nosso portal, menor a quantidade de demandas porque nós recebemos muitos pedidos de informações sobre requisições de licença.

Do ponto de vista da gestão da implementação não foram relatados conflitos, mas alguns focos de resistência que estão sendo dirimidos com o passar do tempo e pela necessidade prática de respeito à lei.

Afirma a Coordenadora da CGMI que o excesso de trabalho criou uma resistência inicial entre os servidores designados para o atendimento ao público:

Houve certa rebeldia no início, alguns reclamaram muito porque não tinham condições de absorver esta demanda, mas eu expliquei que a coordenação estava buscando meios para ajudá-los e sugeri que eles designassem pessoas mais flexíveis, mais colaboradoras para auxiliar nas respostas. Agora, em 2015, é que está começando a engrenar, até em função das pessoas que entraram no concurso.

E prossegue a coordenadora:

Agora está melhor, mas todos os três chefes que estão aqui na CGMI são assoberbados de trabalho, e o fale conosco estava ficando para segundo plano. Eu tive dificuldade com isso, até pelas cobranças que recebemos da COCOM. Agora temos esta pessoa designada para responder as questões específicas da Coordenação e que também monitora os outros chefes para ver se estão no prazo e para cobrar.

Nos departamentos que lidam com as informações tais como: os relatórios de análise dos planos de proteção física das instalações nucleares, que indicam minuciosamente as falhas e vulnerabilidades das instalações e avaliam seu nível de segurança; os mapas das instalações contendo quantidades e localização do material radioativo de todas as instalações radiativas do País; as informações sobre o Projeto do Submarino de Propulsão Nuclear Brasileiro e os projetos contendo segredos industriais, todas continuam sendo consideradas sigilosas dado ao seu conteúdo sensível e estratégico para o mercado e para o País.

A Coordenação de Salvaguardas e Proteção Física (COSAP) é o departamento da CNEN que lida com a maior quantidade de informações confidenciais. Segundo o Coordenador substituto do setor:

Na realidade, o que acontece com a COSAP é que todos os nossos documentos são, quer dizer, eram confidenciais e se tornaram reservados. Além disso, nós também temos que manter a classificação prévia do requerente, ou seja, se uma instituição, seja ela qual for, nos manda um plano já classificado como reservado, tudo o que for relativo àquele plano (parecer técnico, relatório de análise etc.), e que for derivado deste documento enviado pelo requerente, deve ser tratado com o mesmo grau de sigilo. Então, para a COSAP não mudou nada depois da lei, porque todos os nossos documentos são reservados, nós não podemos torná-los públicos.

Até a conclusão do levantamento de informações junto à CNEN, em março de 2015, o departamento não fora demandado a respeito destes conteúdos, mas se isso vier a ocorrer, segundo o coordenador da COSAP, a CNEN usará das exceções contidas na própria LAI para negar os pedidos e proteger estas informações. Afirma o Coordenador que:

Podemos responder desde que não comprometa a informação. Por exemplo, podemos responder que “sim, fizemos inspeção em determinado local”. Mas ao informar o resultado desta inspeção, na área de controle de material nuclear, posso estar divulgando quais linhas de pesquisas, inclusive algumas bem sensíveis, estamos indo; se informo o inventário de material nuclear de uma instalação (quanto tem de urânio enriquecido em determinado lugar, por exemplo), estarei divulgando no que este local está trabalhando, e esses dados são confidenciais. No caso da proteção física é mais grave ainda. A análise de um plano de proteção física de uma instalação aponta todas as falhas e vulnerabilidades daquele local. Logo, se isso cai na mão de alguém mal intencionado, ficam expostas todas as fraquezas e falhas daquela instalação. Isso eu não posso divulgar. Eu posso dizer que estamos cumprindo nosso papel constitucional de controlar todo o material nuclear do país.

A Coordenação de Licenciamento de Reatores lida com uma quantidade menor de documentos privados e todos são classificados pelos requerentes (regulados que se relacionam com a CNEN). Segundo seu coordenador:

Nós aqui não classificamos a informação, o que fazemos é seguir a classificação do requerente (regulado que usa os serviços da CNEN) e repassamos isso para quem solicita a informação. Nós temos alguns documentos controlados. Por exemplo, o plano de emergência de local, é controlado e numerado. Se o MP quer uma cópia eu respondo que deve se dirigir à Eletronuclear porque a minha cópia aqui é controlada, eu não posso

repassar, só posso para consulta aqui. Alguns documentos da marinha também são classificados, não por questões militares, mas porque são documentos que contêm “know how” e tecnologias importantes para a engenharia, são segredos industriais.

O Coordenador destaca que já foi demandado a responder sobre assuntos confidenciais a respeito do licenciamento do submarino nuclear brasileiro. Segundo ele, como a CNEN, o órgão regulador do setor, ainda não definiu sobre o arcabouço normativo, não foi possível divulgar qualquer informação, a não ser a de que a instituição ainda não tem um posicionamento sobre o tema. Em suas palavras:

O arcabouço normativo que existe é voltado para instalações em terra, que, com certeza não é adequado para instalações no mar. Eu não entrei em detalhes para o solicitante, mas não há uma posição da instituição sobre isso. É algo bem delicado por causa dos segredos industriais, da quantidade de tecnologia brasileira que o projeto possui. Tudo custou muito caro para ser conseguido, e ninguém doa este tipo de conhecimento, até porque há uma série de patentes envolvidas. As centrífugas brasileiras, por exemplo, são bem diferentes das americanas e francesas, embora os resultados sejam os mesmos. O processo brasileiro é muito moderno porque é silencioso e há muito interesse dos outros países nisso.

Ainda assim, o Coordenador afirma que nunca negou qualquer resposta aos solicitantes, nem ultrapassou o prazo legal para os esclarecimentos.

Ainda em referência ao tratamento de informações consideradas sensíveis, no âmbito da CGMI, a Coordenadora afirma que:

O acesso à base de dados de fontes radioativas do país deve ser controlado, por uma questão de segurança – para evitar o uso criminoso da fonte, roubos etc. – estas informações contêm a quantidade e a localização das fontes.

Em termos de documentos não temos o nível de sigilo da área de salvaguardas, temos poucos documentos sigilosos – como, por exemplo, o relatório de análise de segurança eu acredito que não deve ser uma informação pública.

A Coordenadora informou que já negou resposta a um pedido de informações realizado por um demandante da iniciativa privada, pois considerou que se tratava de informações sensíveis, que se divulgadas, poderiam expor a segurança da instalação dado os grandes riscos existentes; por outro lado, nunca ultrapassou o prazo legal para responder às solicitações:

Já neguei informações, mas não para órgão do governo, foram solicitações que considerei que atingiam dados sensíveis, que eu não deveria prestar para um particular, achei que isso poderia prejudicar a segurança das instalações sobre as quais estavam sendo perguntadas.

O que se depreende das entrevistas com os coordenadores é que a LAI provocou um impacto estrutural no sentido de que todos os departamentos foram obrigados a se reorganizar internamente, destacando pessoal para atendimento aos pedidos de informação; a obrigatoriedade de resposta impactou tanto na formalização dos processos e na necessidade de organizar e catalogar as informações e demandas, quanto na obrigatoriedade de respeito aos prazos. Por outro lado, os documentos que eram considerados sensíveis e estratégicos para a corporação permaneceram com este *status*, a LAI, que poderia ser considerada um choque externo ao tratamento dado às informações, transformando todas, sem exceção, em divulgáveis, ainda não foi capaz de provocar esta mudança institucional.

No que tange especificamente ao relacionamento entre a AIEA e a CNEN, foi possível detectar, diante dos relatos das entrevistas com todos os gestores, que a CNEN está alinhada sim, com a Agência Internacional de Energia Atômica, mas, quanto à transparência, o impacto foi causado pela Constituição Federal e, por conseguinte, pela LAI e não pelas recomendações da AIEA a respeito.

O relacionamento da CNEN com a AIEA é profícuo e bastante estimulado pelos gestores da própria autarquia. Há missões dos servidores da CNEN à sede da AIEA, em Viena, e visitas frequentes dos técnicos da Agência a CNEN, considerada pelo órgão da ONU uma referência na América Latina no desenvolvimento da tecnologia nuclear. As relações de poder estabelecidas por estas organizações demonstram que as orientações emitidas pela AIEA podem ser consideradas, mas desde que adaptadas à realidade brasileira e não como um sistema pronto e acabado, que deve ser meramente incorporado. A participação dos servidores da CNEN designados para as missões dá conta de que muitas das orientações são questionadas nos fóruns e debates, demonstrando que a CNEN é capaz de influenciar as decisões no âmbito da AIEA. O que há, na verdade, é uma relação de cooperação entre ambas e não de hierarquia ou subserviência.

Segundo afirma a Coordenadora da CGMI:

Não há submissão brasileira, é um alinhamento mesmo, porque são recomendações importantes. Obviamente nós adaptamos à nossa realidade, mas sem abrir mão da segurança para não termos problemas no futuro. Nós participamos da elaboração dos documentos, eu, por exemplo, faço parte do RASSC (Comitê de elaboração de padrões de segurança da AIEA). Nós temos representantes em todos os comitês e depois que estes comitês discutem os temas, a discussão segue para o CSS (“Committee of Safety Standards” ou Comissão de Normas de Segurança)¹⁶ e depois para o Board (Junta de Governadores)¹⁷, que aprova ou não a resolução (ou recomendação).

Para o Coordenador da CGRN, convém abordar alguns aspectos do relacionamento entre a CNEN e a AIEA. O Brasil (por meio de representantes da CNEN) se faz presente em todos os comitês da Comissão de Normas de Segurança da AIEA em nível de igualdade com países com grande número de usinas nucleares, como, por exemplo, os Estados Unidos, que possuem 104 instalações. Quanto aos documentos gerados por estes comitês, o Coordenador afirma que são elaborados após muitas discussões das quais o Brasil faz parte e é ouvido, inclusive quando dissonante; estas recomendações não são imposições, são orientações bastante genéricas. Contudo, a AIEA espera que países com realidades e condições econômicas e até tecnológicas diferentes as sigam igualmente, algo bastante difícil de ser conseguido. Na fala do próprio coordenador:

Nós (o Brasil) somos ouvidos nos comitês. Há muitos da CNEN lá. Nós opinamos, podemos não concordar. Aquilo que está sendo implementado naquele guia, que não é uma lei, mas recomendações, é muito discutido. O problema é que a AIEA pretende que os guias sejam seguidos pelos EUA que têm 104 usinas e pela África do Sul que tem duas. Até é válida essa busca, mas é bem difícil essa padronização de resposta para países em níveis diferentes de desenvolvimento na área nuclear.

Os gestores da CNEN, inclusive da Diretoria, são uníssomos em afirmar que as recomendações da AIEA não são leis, sendo seguidas naquilo em que for possível para o Brasil, e adaptadas à realidade brasileira. Não há sanções para os que não seguem as recomendações, mas o coordenador da CGRN verifica que o

¹⁶ O Diretor de Radioproteção e Segurança da CNEN faz parte desta Comissão de Normas de Segurança.

¹⁷ O ex-Diretor de Radioproteção e Segurança da CNEN, faz parte da Junta de Governadores da AIEA, e seu cargo tem status de embaixador.

comportamento dos Estados-Membros é observado pelos outros Países e, neste sentido, afirma:

As votações também geram consequências políticas, se abster pode ter consequências, por exemplo, porque quanto mais maduro fica o seu programa nuclear, mais é esperada uma posição responsável.

As coordenadoras da área internacional e da CGMI concordam que o Brasil tem ótima imagem e que atualmente é considerado pela AIEA um país doador, não só receptor de tecnologia e conhecimento nuclear. Nas palavras da Coordenadora da CGMI:

É muito boa nossa imagem junto à AIEA. O Brasil é muito respeitado, hoje somos um país doador, não só receptor. Somos convidados como peritos, especialmente na América Latina, e para participar de avaliações. Eu mesma acabei de chegar de uma avaliação realizada na Bulgária.

E segundo a Coordenadora da Área Internacional:

A imagem do Brasil é a melhor possível. Somos extremamente respeitados, sendo vistos como um país “doador de conhecimento”; apesar de recebermos ajuda científica e bolsas para adquirir o conhecimento, nós o repassamos para os países da região, nos tornando por isso uma referência entre os países da América Latina e Caribe.

As agências de cooperação têm atuado na capacitação e no aumento da disponibilização de instrumentos de divulgação e de abertura dos Estados-Membros e têm a capacidade de ampliar a imagem de entes transparentes destas nações. Como foi possível verificar nas pesquisas realizadas, a AIEA produz relatórios que analisam o papel da transparência como instrumento de propagação de uma imagem positiva e de tecnologia “boa” para as sociedades. A natureza dos relatórios, contudo, não é mandatória. Todos têm um caráter de aconselhamento ou recomendação, não havendo sanções objetivamente previstas em face do seu descumprimento. De acordo com a análise realizada nos documento e posteriormente, por meio das entrevistas realizadas com os gestores da CNEN, as boas práticas e orientações propagadas pela AIEA são absorvidas e cumpridas na medida de sua capacidade de adaptação à realidade brasileira, e na medida em que haja instrumentos disponíveis para tanto. O cumprimento deriva tanto da

participação dos técnicos brasileiros na elaboração dos documentos quanto do grau de importância que possam ter no âmbito do setor nuclear brasileiro.

De acordo com os relatos das entrevistas com os gestores, há um alinhamento da CNEN com as instruções e recomendações técnicas da AIEA, contudo, no caso específico da transparência, as medidas tomadas pela CNEN, derivam da Constituição Federal e, por conseguinte, da Lei de Acesso à Informação. Antes da lei, de modo disperso e pouco formalizado, a atenção ao tema era produto da proatividade dos gestores. O impacto da lei foi notado no aumento das responsabilidades (obrigatoriedade de resposta) e quanto ao prazo legal para o atendimento às demandas por informação. Entretanto, os temas considerados sensíveis e estratégicos continuam sendo considerados como tal, enquadrados, conforme a necessidade, nas situações de sigilo previstas pela própria LAI.

5.3 A abordagem teórica oferece explicações às descobertas empíricas

A partir das explicações propostas pela abordagem da dependência da trajetória, foi possível apontar que, no que tange aos aspectos históricos, uma consequência importante à decisão do Brasil em desenvolver um programa nuclear autônomo, foi a formação de uma cultura do sigilo como meio de proteção para o desenvolvimento da tecnologia nuclear nacional. Esta cultura firmou-se neste setor e especificamente na CNEN como uma instituição-chave. Sendo assim, é possível afirmar o golpe militar de 1964 não chegou a provocar uma mudança comportamental na CNEN no tema segredo porque, em primeiro lugar, os militares fundaram o setor nuclear brasileiro (haja vista seu maior articulador ser um Almirante), de modo que geriam as instituições deste campo organizacional; em segundo lugar, porque esta característica formou-se e foi exercida, como um processo de autorreforço, no momento em que os atores-chaves brasileiros se viram na posição de defesa do campo nuclear e com a responsabilidade de impulsioná-lo. Era esperado que as ações e decisões fossem sigilosas, e, em longo prazo, este comportamento reforçado passou a atribuir aos atores privilégios na forma de informações e poder, facilitando suas decisões no sentido de que não respondiam a um dever de

prestação de contas ou de transparência, estabilizando as demais instituições ao redor destes atores, num processo claro de retornos crescentes. Deste modo, retornar ao *status quo ante*, traria mais custos que benefícios, tornando-se cada vez mais inviável.

Na busca por explicações para os processos de institucionalização da LAI na CNEN, a pesquisa utiliza os conceitos de isomorfismo institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983) e de mitos e cerimônias apresentados por Meyer e Rowan (1977).

Meyer e Rowan afirmam que os mitos institucionalizados (ou regras institucionais) são classificações, tipificações que podem ser referendadas pela opinião pública ou por força de lei. Como preceitos impessoais e universais, agrupam objetivos sociais e tipificam os comportamentos e os meios para alcançar estes objetivos. São generalistas e impessoais, pois, na medida em que possuem um alto nível de institucionalização na sociedade, transcendem as opiniões pessoais ou mesmo critérios que possam avaliar sua real eficiência. Quando institucionalizados, os mitos passam a um *status* de regra, e podem gerar efeitos nas estruturas organizacionais que são diferentes daqueles gerados nos ambientes externos. A adoção dos mitos institucionalizados socialmente busca conferir legitimidade às organizações, e esta legitimidade pode emergir da aparência de conformação da organização com as regras aceitas e impostas pela sociedade ou pelo Estado. Ou seja, ao se conformarem com os mitos prevalecentes no ambiente do qual fazem parte, adotando-os de modo institucionalizado, as organizações se tornam isomórficas com este ambiente, isso aumenta sua legitimidade e a perspectiva de sobrevivência, independentemente da efetividade que tais mitos possam apresentar na realidade da organização.

Conforme apontam Meyer e Rowan as estruturas das organizações formais emergem em um meio bastante institucionalizado. Nestes ambientes, profissões, políticas e programas surgem através de processos tidos como racionais e que funcionam como mitos que muitas organizações adotam de modo cerimonial, ou apenas aparentemente. As normas externas absorvidas por organizações racionais como a CNEN, como dito, são generalistas e não contemplam os aspectos

específicos das atividades técnicas finalísticas da organização. Este fator põe em cheque a questão da eficiência da institucionalização, uma vez que o objetivo das organizações isomórficas passa a ser a adequação à aceitação social. W. Powell (1991), ao prosseguir em suas pesquisas sobre o isomorfismo institucional, afirma que há uma dissonância entre o que as organizações dizem que fazem e o que realmente executam. Esta afirmação confirma a teoria de Meyer e Rowan sobre a falta de efetividade das regras institucionalizadas pelas organizações, e como tais organizações adotam os mitos apenas de modo cerimonial ou aparente.

A proposição de Meyer e Rowan quanto à incompatibilidade entre as normas generalizadas e as especificidades das organizações pode ser observada empiricamente no caso da CNEN. Como instituição de origem militar e voltada para a gestão do uso da energia nuclear, desde sua gênese, a autarquia teve como um dos pilares o sigilo de diversas operações e procedimentos técnicos. A sobrevivência, o desenvolvimento e a estabilidade do setor nuclear nacional, muitas vezes, dependeram diretamente de processos sigilosos e de decisões tomadas em segredo. A energia nuclear sempre fora tratada como um assunto de segurança e soberania nacional e para que o setor se desenvolvesse de modo independente em termos de política externa, o padrão para lidar com as questões técnicas era o segredo.

Os primeiros estudos de DiMaggio e Powell (1983) sobre o isomorfismo institucional trouxeram diversas proposições que ajudam a explicar a grande semelhança entre as organizações em um dado ambiente organizacional. Transformam-se para se tornarem semelhantes umas as outras e alcançarem legitimidade e isso estimula que novos empreendimentos também atuem da mesma maneira.

Dentre os três modos de mudança isomórfica – coercitivo, mimético e normativo – o que melhor se adequa ao caso empírico em estudo, qual seja, o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação na CNEN e seu impacto na abordagem desta organização sobre a transparência, é o coercitivo. Embora os demais tipos também possam ser comprovados na instituição, o coercitivo, que explica a mudança isomórfica por força de lei, apresenta a ideia de que pressões

formais ou informais, exercidas pelas expectativas sociais ou por grandes organizações (como o Estado), sobre outras organizações que delas dependam, podem causar a disseminação de modelos semelhantes de práticas, regras e estruturas entre as organizações.

Deste modo, a CNEN tornou-se isomórfica em relação às demais organizações que produzem e guardam informações públicas, em função da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação e sua implementação no âmbito da autarquia.

A mudança isomórfica implementada pela CNEN por meio da LAI encontra justificativa ainda nos argumentos de DiMaggio e Powell (1983) de que quanto mais as tecnologias são incertas e os objetivos são ambíguos em um campo, maior a taxa de mudança isomórfica¹⁸. Aplicando-se este raciocínio ao tratamento dado pela CNEN à questão da transparência, é possível afirmar que antes da Lei de Acesso à Informação, a autarquia não possuía uma política de divulgação formal, prévia às demandas e suficientemente clara que estabelecesse os parâmetros de comportamento dos atores. Não estavam totalmente estipulados quais as diretrizes e os objetivos da instituição quanto à questão. Havia poucas diretrizes para a atuação dos papéis. Os atores respondiam às demandas conforme estas fossem surgindo. Havia canais de comunicação entre a instituição e a sociedade, mas sem a estruturação de um modelo formal de atendimento aos questionamentos internos e externos sobre informações. A LAI trouxe os procedimentos, os prazos e os mecanismos pelos quais as informações deveriam ser disponibilizadas para a sociedade. Internamente, a implementação da lei trouxe o dever claro de transparência da instituição, restringindo muito o espaço para a discricionariedade do agente público.

Para DiMaggio e Powell quanto mais as organizações de um campo realizam transações com agências estatais, maior o grau de isomorfismo no campo como um todo. A partir desta proposição estes autores sublinham que o governo federal rotineiramente designa padrões para todo um campo, e requer a sua adoção por todas as empresas concorrentes. Esta proposição é possível de ser observada na

¹⁸ Para mais informações sobre como as incertezas do setor de ciência, tecnologia e inovação provocam táticas isomórficas, ver Cavalcante e Fagundes, 2007.

CNEN, não somente pela política de transparência, que passou a obedecer a padrões homogêneos impostos legalmente para toda a administração pública indistintamente, mas também quanto ao financiamento das suas diversas atividades. Apesar de dispor de receita própria – a produção e comercialização de radiofármacos, é uma delas – as atividades da CNEN contam ainda com o financiamento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), de fomentadoras de projetos científicos, como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e também da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Em todos os casos a CNEN enfrenta concorrência de outros atores, inclusive privados (como no caso da FINEP, por exemplo), por recursos financeiros; sua agenda de ações e portfólio de projetos deve conter importância, legitimidade e mérito suficientes para motivar a alocação de orçamento das financiadoras. Há necessidade de seguir modelos institucionalizados e padrões de apresentação de projetos, que contém requisitos, formas e procedimentos próprios que obrigatoriamente devem ser seguidos. No caso específico do MCTI, a CNEN concorre com outros órgãos federais para figurar na agenda de políticas públicas a serem desenvolvidas e implementadas e com isso receber recursos orçamentários suficientes para realizá-las. Não é possível para a CNEN, disputar recursos financeiros com outros agentes, a não ser que atue de modo isomórfico.

A LAI trouxe como consequências para a estrutura da organização: a necessidade de reestruturação dos departamentos envolvidos para um atendimento mais eficiente; a formalização das funções e seus respectivos responsáveis; e maior monitoramento das demandas recebidas e do controle dos prazos legais. Antes da imposição legal, havia um controle mínimo, que contava, na maior parte das vezes, com a boa vontade dos envolvidos, gerando empecilhos quanto à responsabilização, rastreamento das demandas, excessiva demora na resposta e descontrole quanto às respostas efetivamente enviadas.

O que se conclui é que o posicionamento dos diretores da CNEN, em especial das Diretorias de Pesquisa e Desenvolvimento e de Gestão Institucional, quando contrastado com o que efetivamente foi atestado pela operacionalização gerenciada

pela Coordenação de Comunicação, demonstra que a CNEN é uma instituição que busca, por meio da incorporação de mitos e cerimônias disponíveis no ambiente organizacional, a legitimidade e o aumento da perspectiva de sobrevivência, independentemente do grau de eficiência que estes mitos e práticas institucionalizados sejam capazes de trazer (MEYER; ROWAN, 1977).

A LAI é uma fonte de mudança isomórfica em todas as organizações públicas brasileiras, na medida em que estabeleceu, coercitivamente, novas práticas para o aumento da transparência nestas organizações. Incluída neste âmbito organizacional, a CNEN viu-se pressionada pelo Estado a institucionalizar novos procedimentos que aumentassem seu nível de transparência pública. Estes procedimentos nem sempre se compatibilizam com sua vocação natural, tendo em vista sua natureza estratégica no aparato estatal. Conforme Meyer e Rowan (1977) argumentam, o Estado, cada vez mais racionalizado, tende a ampliar suas influências sobre mais áreas da sociedade, e ao fazê-lo, aumenta o nível de homogeneidade entre as organizações e respectivos ambientes, inclusive entre as concorrentes. A homogeneidade se dá por meio da imposição de regras institucionalizadas e legitimadas pelo próprio Estado, que na visão de Meyer e Rowan são mitos com grande poder e extremamente racionalizados. As organizações, por conseguinte, buscam incorporar as regras estabelecidas, ainda que de forma aparente, uma vez que tais mitos têm o condão de trazer mais equilíbrio às estruturas internas, livrando-as de conflitos, e promovendo a legitimidade da organização.

Para a CNEN o ritual de homogeneização, embora na visão dos principais gestores tenha ocorrido sem traumas, está sendo bastante complexo. O ambiente competitivo em que está inserida a autarquia demanda uma postura notadamente estratégica e protetora de suas estruturas técnicas, visto que o tema nuclear é sensível para qualquer Estado que tenha um Programa Nuclear em desenvolvimento.

Além disso, a instituição não estava devidamente preparada para desempenhar esta nova responsabilidade trazida pela LAI. Nem todas as informações estavam catalogadas e nem os arquivos de dados adequadamente organizados para que o

acesso público se desse sem transtornos. Houve a necessidade de preparar as informações e também os servidores que seriam responsáveis pela função de pôr em prática as determinações da LAI.

Todos estes fatores em comparação com os discursos da alta Direção levam a entender que a CNEN está procedendo a uma mudança isomórfica, tornando-se semelhante a todas as outras organizações sob a designação da LAI, por meio de mitos que tratam de aparentar a legitimidade e a aceitação esperadas. O discurso da Coordenadora de Comunicação aponta as dificuldades, mas também anuncia que este processo de transformação está caminhando. Efetivamente há o apoio da alta direção à obrigação de transparência, porém o compromisso dos servidores com esta demanda ainda está em desenvolvimento.

A análise da dependência da trajetória explica grande parte da resistência da instituição sigilo dentro da CNEN. A Lei de Acesso à Informação é uma força exógena à CNEN que seria capaz de provocar uma nova conjuntura crítica, a depender das decisões tomadas por aqueles que usufruem o poder nesta organização, ou seja, a implementação da LAI não significa sua institucionalização. Os conflitos internos, as discussões, a aplicação cotidiana da lei, as demandas externas por transparência a partir daí, são os fatores que poderão subsidiar uma possível mudança do padrão institucional atual.

No que se refere à ideia de que as recomendações da AIEA impactaram na abordagem da CNEN sobre a transparência, as pesquisas apontaram que nem a LAI, nem as recomendações da AIEA podem ser consideradas uma mudança de trajetória da abordagem que a CNEN adota sobre o sigilo das informações, muito embora, a LAI possa ser detectada como uma fonte de mudança isomórfica para a instituição.

6. CONCLUSÕES

O objetivo central do presente estudo de caso foi caracterizar e analisar como ocorreu o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação, promulgada em 18 de novembro de 2011 (e em vigor desde 16 de maio de 2012), pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN). A pesquisa buscou compreender como uma organização que lida com uma grande quantidade de informações de natureza tecnológica, consideradas extremamente sensíveis e estratégicas para o Brasil, conduziu o processo de institucionalização; como tal processo modificou e, se de fato modificou, a estrutura organizacional da CNEN; e se a LAI atuou efetivamente, modificando a cultura do sigilo, arraigada na autarquia.

Segundo verificou-se por meio das entrevistas com os gestores, a implementação da LAI foi capaz de causar diversas mudanças estruturais e a formalização de processos. A lei passou a determinar a obrigatoriedade de resposta a todas as demandas recebidas e a necessidade de respeito ao prazo legal de até 20 dias (prorrogável por mais 10), por isso a necessidade de designação de pessoal específico para atendimento às solicitações. Os pedidos passaram a ser formalizados e catalogados, o que não acontecia antes da lei. A Coordenação de Comunicação Social da CNEN, em conjunto com a Coordenação de Informática, desenvolveram um sistema *on line* de atendimento e resposta às demandas, em função do aumento dos pedidos por informação, o que permitiu um maior controle no seu rastreamento e na responsabilização dos envolvidos, em caso de falta de resposta ou desrespeito ao prazo. Do ponto de vista gerencial estas mudanças foram importantes e positivas, contudo, apesar deste aspecto e do apoio que a implementação recebeu, tanto da alta administração, quanto dos gestores que a executaram na prática, as informações consideradas sensíveis e estratégicas, permaneceram sendo caracterizadas como tal.

Considerando-se as entrevistas realizadas com os gestores da instituição, que caracterizaram todo o processo de implementação, e a partir da análise deste processo por meio dos fundamentos teóricos providos pelo neoinstitucionalismo sociológico, verificou-se que a LAI representou uma mudança isomórfica na CNEN (DIMAGGIO e POWELL, 1983). Tal mudança se expressa de duas formas: (i) por

meio do isomorfismo coercitivo – que explica a adoção de rotinas homogêneas pelos diversos órgãos da administração pública brasileira; e por outro lado, (ii) a teoria dos mitos e cerimônias explica como foi possível conciliar a demanda legal por transparência e a necessidade de manutenção do sigilo quanto às questões técnicas do setor nuclear.

A entrada em vigor da LAI foi um choque externo que provocou uma mudança isomórfica, pois toda a administração pública passou a abordar a transparência como uma obrigação legal (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Contudo, o grupo de informações sigilosas permaneceu intocado. A explicação para este posicionamento pode ser conferida pela teoria que aborda a institucionalização por meio de mitos e cerimônias desenvolvida por Meyer e Rowan (1977). As organizações racionais, na busca por legitimidade, institucionalizam regras e conceitos socialmente aceitos, já institucionalizados por outras organizações. As regras institucionalizadas funcionam como mitos e colaboram na coordenação e no controle dos arranjos organizacionais. Por outro lado, os mitos contêm um alto nível de generalização, enquanto as atividades técnicas obedecem às condições organizacionais específicas e, presumidamente, únicas. Sendo assim, é muito provável que as regras genéricas do ambiente institucional não sejam adequadas para as singularidades das organizações. Portanto, a institucionalização dos mitos ocorre de modo cerimonial, apenas aparentemente.

A CNEN adotou a nova determinação do governo federal, por meio do isomorfismo do tipo coercitivo, mas a regra não considera as especificidades da autarquia que, para alcançar legitimidade e longevidade, implementou a LAI de modo aparente. As informações técnicas, que não contêm conteúdo sensível para a instituição e, por conseguinte, para a segurança nacional, são abrangidas pela transparência. A *contrario sensu*, as informações que os decisores consideram com potencial de causar algum dano ao mercado e aos interesses tidos como estratégicos, porque são dotadas de segredo industrial e/ou contêm tecnologia sensível para o País e para instituições reguladas e controladas pela CNEN, não são divulgáveis, nem são atingidas pela LAI.

A análise histórica do período de formação do setor nuclear nacional, da criação da CNEN e da trajetória da instituição, demonstrou que, a pressão norte-americana para um alinhamento brasileiro à política nuclear daquele país somada aos anseios pelo desenvolvimento de tecnologia nacional compartilhados por atores-chave como Juscelino Kubitschek (idealizador do Plano de Metas) e o Almirante Álvaro Alberto (a partir de uma postura nacionalista na gestão do CNPq e da CNEN (SOUZA, 2011; PEREIRA, 2010) e por meio da tentativa de aplicação do Princípio das Compensações Específicas), provocaram uma conjuntura crítica, momento que houve a opção nuclear nacional autônoma.

Esta opção gerou uma reação norte-americana de esvaziamento e enfrentamento dos planos brasileiros; tal reação, por sua vez, gerou a contrarreação nacional de adoção da tática do sigilo tanto de suas decisões quanto dos avanços e projetos desenvolvidos pelo setor. Esta cadeia de acontecimentos é o fenômeno denominado pela teoria da dependência da trajetória, de sequências reativas (MAHONEY, 2001; PIERSON, 2000).

Essa cultura do sigilo institucionalizou-se e veio se reforçando ao longo da trajetória da CNEN até os dias de hoje. Apesar da imposição legal, foi verificado por meio das entrevistas com os gestores de áreas técnicas fundamentais para a instituição, que parte da constelação de fatores que justifica o sigilo das operações nucleares está ainda presente: o alto custo das descobertas e do desenvolvimento tecnológico alcançado pelo Brasil até o momento; a necessidade de proteção da soberania e segurança brasileiras; a necessidade de manutenção de determinados segredos industriais em nome da estabilidade deste mercado.

A implementação poderia trazer diversos conflitos entre os detentores e os solicitantes destas informações, mas isso não ocorreu na prática. Até o momento (após três anos de vigência da LAI), as questões surgidas e que tocaram de alguma maneira temas que poderiam afetar a estabilidade do setor, segundo avaliação dos gestores da CNEN, foram enquadrados no rol de exceções designado na própria lei. Não houve conflito, nem interno (entre os servidores foi detectada pelos gestores

certa resistência inicial, muito em função da carga de responsabilidades ter aumentado) nem com o público externo.

No que se refere ao papel da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), este órgão de coordenação do setor nuclear internacional não atuou ou influenciou no modo como a CNEN trata a questão da transparência. A AIEA elaborou e divulgou diversas recomendações sobre a adoção de políticas de transparência e de participação dos *stakeholders* nos processos de tomada de decisão por seus Estados-Membros, incentivando esta prática porque a considera importante para construção e manutenção de uma imagem positiva da energia nuclear e para a divulgação das aplicações pacíficas do setor. Apesar de a CNEN estar alinhada com as recomendações técnicas da AIEA – inclusive porque integra diversos órgãos deliberativos da Agência – a política de transparência não foi influenciada pelo órgão internacional.

Assim, é possível concluir que, a partir do enquadramento teórico com a abordagem da dependência da trajetória, a conjuntura crítica se configurou no momento em que o Brasil optou pela autonomia nuclear ao invés de se alinhar à política norte-americana (embate entre nacionalistas e não nacionalistas, acontecido na origem do setor nuclear, ainda na década de 50 (ANDRADE; SANTOS, 2009 e 2013)). Essa opção deu azo à formação de um setor nuclear nacional e de uma cultura do sigilo que foi autorreforçada ao longo da trajetória das organizações deste campo. A LAI poderia significar a formação de uma nova conjuntura crítica na CNEN, contudo a pesquisa empírica não detectou a configuração de conflitos ou de embates entre os atores. Ou seja, a LAI provocou uma mudança isomórfica (DIMAGGIO; POWELL, 1983 e 1991) e apenas cerimonial (MEYER; ROWAN, 1977), o que significou a permanência da instituição sigilo.

Por outro lado, cabe uma reflexão sobre se, ainda assim, a CNEN se tornou mais transparente após a entrada em vigor da lei quando se refere às demais informações constantes no rol de dados divulgáveis.

Embora seja de conceituação ampla, a noção de transparência envolve três elementos principais: alguém a observar, um objeto de observação e um modo de observação. Uma organização transparente é basicamente aquela que torna acessíveis aos seus *stakeholders* as informações que afetam os interesses destes; é também aquela que reconhece as necessidades de uma sociedade e incide responsabilmente sobre elas promovendo a cidadania e a participação. Está contida na noção de transparência a ideia de diálogo, de comunicação de mão dupla, de possibilidade de questionamento e de participação dos *stakeholders* (QUELHAS *et. al*, 2009).

A transparência nas organizações pode ser ativa ou forçada. A ativa ocorre quando as organizações decidem ser abertas e transparentes, seja ao emitirem comunicações como relatórios anuais, informes à imprensa etc., ou nas atitudes cotidianas de seus gestores, ao dialogarem com públicos interno e externo (funcionários, fornecedores, representantes do governo, membros da comunidade etc.). A forçada é a transparência imposta por *stakeholders*, pela mídia ou por lei.

A ideia de transparência conta com uma “presunção em favor da divulgação”, sendo o não compartilhamento de informações algo excepcional e que depende de motivação (QUELHAS *et. al*, 2009, p. 15).

A CNEN ainda protege um núcleo de informações que, portanto, não é tocado pela transparência legal. Por outro lado, considerando-se os conceitos e ideias envolvidos na noção de transparência; o rol de informações que se tornou de acesso público obrigatório; o modo como tais informações passaram a ser divulgadas e as mudanças estruturais em prol do atendimento das exigências legais, é possível afirmar que a CNEN, a partir da entrada em vigor da nova lei, passou a disponibilizar uma estrutura que facilita e aumenta a visibilidade das informações de natureza pública. Neste sentido, na condição de órgão público, tornou-se mais transparente a partir da implementação da Lei de Acesso à Informação. E mais, no que diz respeito às informações de natureza técnica, consideradas estratégicas, é possível que esta mudança isomórfica leve a CNEN a se tornar mais transparente no futuro, com o decorrer do exercício de efetivação da transparência.

A intenção desta pesquisa não foi esgotar o tema transparência no setor nuclear. Estudos futuros poderiam considerar o tema no âmbito do Legislativo brasileiro, a partir da análise do posicionamento de outros *stakeholders*, como organizações ou grupos ligados a movimentos ecológicos, movimentos sociais em geral, ou que tenham interesses contrários à energia nuclear (como indústria de energia renovável, por exemplo), verificando quais as opiniões e discussões apresentadas nas diversas arenas de debates, e se estes possuem o condão de modificar a abordagem institucional da CNEN sobre o tema. Mesmo a continuidade deste trabalho, para verificar se a conjuntura crítica se formará em algum momento futuro pode ser bastante fecunda, assim como a verificação do tratamento dado à transparência por outros órgãos do setor , após a implementação da Lei de Acesso à Informação.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA (AIEA). *Stakeholder involvement in nuclear issues*, INSAG-20, Viena, 2006.

_____. *Stakeholder Involvement throughout the life cycle of nuclear facilities*, N° NG-T-1.4, Viena, 2011.

ALVIM, Carlos Feu. *O Brasil e o Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguardas*. Revista *Economia & Energia*, -No 43, Março-Abril 2004.

Disponível em < http://ecen.com/eee43/eee43p/protocolo_adc.htm>, acessado em janeiro de 2015.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos. *A criação da CNEN no contexto do governo JK*. Revista *Parcerias Estratégicas*, v. 14, nº 29, p. 225-236. Brasília, 2009.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos. *A Dinâmica Política da Criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear, 1956-1960*. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas, v.8, n.1, p. 113-118, 2013.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (BNDES). *O BNDES e o Plano de Metas*. Publicação editada pelo departamento de Relações Institucionais do BNDES. Junho, 1996. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/plametas.pdf>. Acessado em agosto/ 2014.

BRASIL. DECRETO Nº 678, DE 6 DE NOVEMBRO DE 1992. *Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos*. Em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm> Acessado em: janeiro/ 2015.

BRASIL, Lei 1310/ 51. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1310.htm>. Acessado em: junho de 2014.

BRASIL. Lei 4.118 de 27 de agosto de 1962. Em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4118.htm> Acessado em: junho de 2014.

BRASIL. DECRETO Nº 592, DE 6 DE JULHO DE 1992. *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. Em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acessado em: janeiro/ 2015.

BRASIL. CAMARA DOS DEPUTADOS, *Decreto nº 40.110 de 10 de outubro de 1956*. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-40110-10-outubro-1956-332774-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acessado em junho/ 2014.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Exposição de Motivos – PL 5228/2009*. Em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>>. Acessado em: janeiro de 2015.

BRASIL. *Lei 12.527/11. Lei de Acesso à Informação*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acessado em julho/ 2014.

CAMARGO, Guilherme. *O fogo dos deuses: uma história da energia nuclear: Pandora 600 a. C. – 1970*. Rio de Janeiro, Ed. Contraponto, 2006.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (coordenadores). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. ANDI e Artigo 19, Brasília, 2009.

CAVALCANTE, Luiz R. M. T. ; FAGUNDES, Maria Emília M. *Formulação de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação em Nível Subnacional: Isomorfismo e Aderência às Realidades Regionais*. J. Technol. Manag. Innov., Volume 2, Issue 2, p.: 136-147, 2007.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE), *Estudo da Cadeia de Suprimento do Programa Nuclear Brasileiro – Relatório Parcial*, Brasília, 2010. Disponível em < <http://www.cnen.gov.br/acnen/pnb/rel-parcial-ciclocombustivel.pdf>>. Visitado em 15/05/2015.

COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR, *Competências*, 2010. Disponível em < <http://www.cnen.gov.br/acnen/inf-competencias.asp>>. Acessado em junho de 2014.

CONDEIXA, Fabio. *Comentários à Lei de Acesso à Informação*. Jus Navigandi. Disponível em <http://jus.com.br/artigos/21436/comentarios-a-lei-de-acesso-a-informacao/2>, acessado em 15/12/2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). *1º Relatório sobre a Implementação da Lei nº: 12.257: Lei de Acesso à Informação*. Brasília, 2013a Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/1relatoriolai.pdf>> Acessado em junho/ 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Apostila do curso *Rumo a uma cultura de acesso à informação: a Lei 12.527/11*, Módulo 1, 14ª Edição, 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, 1ª Ed., Brasília, 2013b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf> . Acessado em junho/ 2014.

CTMSP, Ciclo do Combustível Nuclear. Disponível em <http://www.mar.mil.br/ctmsp/ciclo_combustivel.html>. Atualizado em 2008. Acessado em junho/2014.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Ed. UnB, Brasília, 2001.

DESLADES, Suely F., GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de S. (organizadora). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 28ª Ed., Ed. Vozes, Petrópolis, 2009.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter. *Part One: The Initial Formulations*. In: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Field*, *American Sociological Review*, Volume 48, p. 147-160, 1983.

EVANGELISTA, Lucio. *Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania*. Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU). Brasília, 2010.

FIGUEIREDO, Vanessa da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. *Transparência e controle social na administração pública*. Revista Temas de Administração Pública, v. 08, nº 1. Araraquara, 2013.

FINK, Simon. *A Contagious Concept: Explaining the Spread of Privatization in the Telecommunications Sector*. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 24, No. 1, p. 111–139, 2011.

FRASER, Márcia T. D; GONDIM, Sônia Maria G. *Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa*. Revista Paidéia, 14(28), p. 139-152, Ribeirão Preto, 2004.

GABINETE DE DOCUMENTAÇÃO E DIREITO COMPARADO. *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*. Em: < <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/carta-africa.html>> Acessado em: janeiro/ 2015.

GABINETE DE DOCUMENTAÇÃO E DIREITO COMPARADO. *Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*. Em: < <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-04-11-950-ets-5.html>> Acessado em: janeiro/ 2015.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª ed., Ed. Atlas, São Paulo, 2002.

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING (RTI). Disponível em http://www.rti-rating.org/country_data.php#. Visitado em 22/01/2015.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. *As três versões do neoinstitucionalismo*. Political Studies, Vol. 44, Issue 5, p. 936-957, dezembro/ 1996.

HUGHES, E. *The Ecological Aspect of Institutions*. American Sociological Review, Vol. 1, nº 2, p. 180-189, 1936.

INSTITUTO DE ENGENHARIA NUCLEAR (IEN), *Revista IEN 50 anos: Tecnologia Nuclear para o Brasil*, Rio de Janeiro, 2012.

KASSENOVA, Togzhan. *Brasil's nuclear kaleidoscope: an evolving identity*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2014.

KAUCHAKJE, Samira. *Instituições e Cultura: difusão e modelagem internacional. Da política pública brasileira de combate à pobreza*. Ciências Sociais Unisinos, Vol. 49, nº 2, p: 135 - 144, 2013.

LA RUE, Leticia Almeida de. *A lei de acesso à informação no poder legislativo brasileiro dentro do contexto da sociedade informacional: perspectivas para a democracia*, p. 86 – 109. In: *Direito e Novas Tecnologias*, Coordenadores: Prof. Dr. Aires José Rover, Adalberto Simão Filho, Rosalice Fidalgo Pinheiro. Ed. FUNDJAB, Curitiba, 2013. Disponível em: < <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/livro-direito-e-novas-tecnologias>>. Acessado em outubro/ 2013.

LIMA, Cassia; MACHADO, L.; SILVA, P.; DEGOW, D. *Do sigilo à transparência: avaliação do primeiro ano da lei de acesso à informação em uma autarquia federal*. X Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2014.

MAHONEY, James. *Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective*. *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, nº 1, p. 111-141, 2001.

MARCH, J; OLSEN, J. *Neointitucionalismo: fatores organizacionais na vida política*. *Revista de Sociologia Política*, v. 16, nº 31, p. 121-142, Curitiba, 2014.

MEYER, John W; ROWAN, Brian. *Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2), p. 340-363, 1977.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Sobra a Lei de Acesso à Informação (LAI)*. Disponível em <<http://www.justica.gov.br/Acesso>>, acessado em 05/01/2015.

MONTOYAMA, Shozo; QUEIROZ, F. A.; VARGAS, M. *1964 1985: Sob o Signo do Desenvolvimento*. In: MONTOYAMA, S. (org.). In: *Prelúdio de uma história: Ciência e Tecnologia no Brasil*. Ed. Usp/ Fapesp, SP, 2004.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul*. *Revista brasileira de política internacional*, vol.41, no.1, Brasília Jan./June 1998.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (OGP). *Brazil's Second OGP Action Plan*. Em: < <http://www.opengovpartnership.org/country/brazil>> Acessado em: 28/04/2015.

PEREIRA, Leandro da Silva Batista. *A gênese o programa nuclear brasileiro: nacionalismo e crítica ao alinhamento automático*. XIV Encontro Regional da ANPHU-RIO, RJ, 2010.

PIERSON, Paul. *Increasing returns, path dependence, and the study of politics*. The American Political Science Review, Vol. 94, nº 2, p. 251-267, 2000.

PODER NAVAL. *Submarino nuclear brasileiro: quo vadis?* Em: <http://www.naval.com.br/blog/destaque/submarinos/submarino-nuclear-brasileiro-quo-vadis>, atualizado em 29/12/2008. Acessado em janeiro/2015.

POWELL, Walter. *Expanding the Scope of Institutional Analysis*. In: The Institutionalism in Organizational Analysis. University of Chicago Press, 1991.

QUELHAS, O. L. G; FILHO, C; GOMES, E. R.; MEIRIÑO, M. J. (organizadores) *Transparência nos Negócios e nas Organizações- Os Desafios de uma Gestão para a Sustentabilidade*. São Paulo, Ed. Atlas, 2009.

RAMOS, Miguel Ángel Sánchez. *Tendencia hacia el isomorfismo en la administración pública municipal del Estado de México*. Espacios Públicos, vol. 10, núm. 20, p. 107-161, México, 2007.

RTI. *Global Right to Information Rating*. RTI, Global Right to Information Rating. Disponível em http://www.rti-rating.org/country_data.php#. Visitado em 22/01/2015.

SANTOS, Carlos Soares dos. *Diretrizes para a promoção da transparência nas instituições governamentais: comparação entre teoria e práticas no Brasil*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

SANTOS, Tatiane Lopes dos. *Nos bastidores da Criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear: disputas políticas e interesses econômicos*. 192 p. Dissertação de Mestrado, UERJ, RJ, 2009.

SCHMIEDECKE, Winston C. e PORTO, Paulo Alves. *PRONUCLEAR (1976 – 1986) e a Formação de Recursos Humanos para a Área de Energia Nuclear no Brasil*, *Circumscribere – International Journal for the History of Science*, nº 4, p. 29-50, 2008.

SCOTT, W. R. ; Meyer, J. W. *The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence*. In: In: The New Institutionalism in Organizational Analysis, University of Chicago Press, 1991.

SENADO FEDERAL, *Lei de acesso à informação* (parceira Senado/ UFMG), Turma 01, 2014. Curso online disponibilizado no <http://saberes.senado.leg.br/enrol/index.php?id=504>, acessado em 22/01/2015.

SOUZA, Fabiano Farias de. *A política nuclear brasileira entre 1945-1964*. Revista Litteris, nº 7. Rio de Janeiro, 2011.

STRANG, David. *Institutional accounts of organizations as a formal structural analysis*. Current Perspectives in Social Theory, Supplement 1, p.151-174, United States, 1994.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. > Visitado em janeiro/ 2015.

WELLE, Deutsche. *AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica*. Atualizado em 03/03/2006. Em: <<http://www.dw.de/aiea-aq%C3%A4ncia-internacional-de-energia-at%C3%B4mica/a-1928082>>. Visitado em fevereiro/ 2015.

XAVIER, Roberto Salles. *Accountability e Regime de Não Proliferação Nuclear: Uma Avaliação do Modelo de Vigilância Mútua Brasileiro-Argentina de Salvaguardas Nucleares*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

ZUCKER, Lynne G. *The Role of Institutionalism in Cultural Persistence*. In: The New Institutionalism in Organizational Analysis, University of Chicago Press, 1991.

8. Apêndices

8.1 Apêndice 1

Estrutura Organizacional da CNEN

A alta administração da CNEN concentra-se na SEDE e conta com o Conselho Deliberativo – cujas competências envolvem: a proposição de medidas de orientação à Política Nacional de Energia Nuclear; elaboração de tratados, acordos e compromissos internacionais em matéria nuclear; opinião acerca de patentes e licenças que envolvam o uso da tecnologia nuclear, entre outras; a Presidência; e três diretorias – Diretoria de Gestão Institucional (DGI), responsável pela gestão da infraestrutura e suporte administrativo da autarquia; Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento (DPD), responsável pelo planejamento e coordenação das pesquisas e do desenvolvimento das aplicações nucleares; Diretoria de Radioproteção e Segurança (DRS), a quem compete a regulamentação e fiscalização do uso da energia nuclear no País (CNEN, 2010).

A estrutura da CNEN é grande e complexa, mas a SEDE, localizada no Rio de Janeiro, é a unidade política e administrativa central, de onde partem as principais diretrizes, e que mantém contato com o MCTI, sendo por isso objeto da presente pesquisa.

A Comunicação Social e os canais de comunicação da instituição

A CNEN possui um órgão de assessoria de comunicação – Coordenação de Comunicação Social (COCOM) – ligado à presidência da autarquia, a quem compete: assistir ao Presidente na formulação e implementação de uma política de comunicação social e de divulgação; interagir com os veículos de comunicação; planejar e realizar eventos e cerimoniais; realizar ouvidoria e promover o acesso do cidadão à CNEN por meio de canais de comunicação (art6º, Portaria MCT No - 305, de 26 de abril de 2010).

Esta Coordenação de Comunicação é gestora de diversos canais de comunicação com os públicos interno e externo:

- “Informe CNEN” – Boletim de notícias sobre energia nuclear, com frequência semanal, enviado por e-mail para um mailing de interessados internos e externos (incluídos membros de outras empresas do setor nuclear, jornalistas, servidores da CNEN/SEDE e institutos etc.);
- “Notícias CNEN” – Notícias de interesse institucional postadas na intranet (site interno), visualizável pelo público interno;
- “Site CNEN” – São postadas notícias sobre a CNEN, que sejam de interesse externo (www.cnen.gov.br);
- Atendimento à imprensa – De modo ativo e passivo;
- *Clipping* – Diariamente são enviadas por e-mail, ao público interno e externo, notícias relevantes encontradas nos meios de comunicação de massa, sobre a CNEN e o setor nuclear no Brasil e no mundo;
- Quadro de avisos – Meio de divulgação interno, de notícias de cunho institucional;
- “Fale conosco” – *Link* contido no site da CNEN através do qual o público em geral pode demandar a instituição com solicitações de informações;
- Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) – Implementado por determinação da Lei de Acesso à Informação, também se destina ao recebimento de solicitações de informações do público em geral, via e-mail (link no site da CNEN) e por telefone (0800-0201526). Este instrumento, apesar de gerido pela COCOM/CNEN, é coordenado pela Controladoria-Geral da União.
- Atendimento telefônico

8.2 Apêndice 2

E-SIC e “Fale Conosco”

A Imagem 1 demonstra como os canais de comunicação com o cidadão (“Fale Conosco e e-SIC) estão disponibilizados no endereço eletrônico da CNEN. O e-SIC está disposto conforme determinado na Lei de Acesso à Informação (sempre à esquerda).

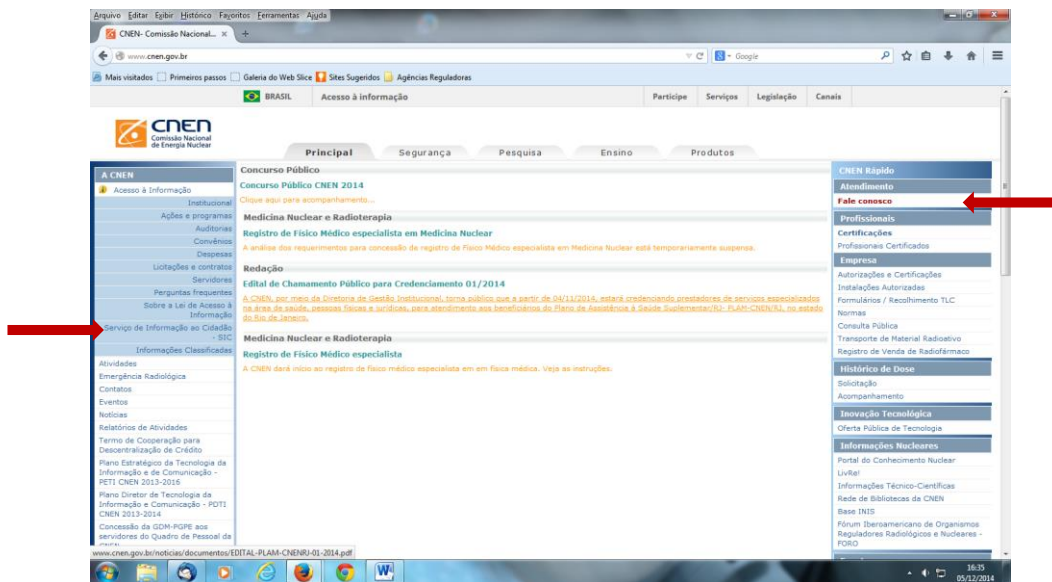


Imagem1

A imagem 2 ilustra a *link* do e-SIC disponível no sítio da CNEN e que conduz o cidadão ao site específico do *Acesso à Informação* (e-SIC desenvolvido pela CGU):

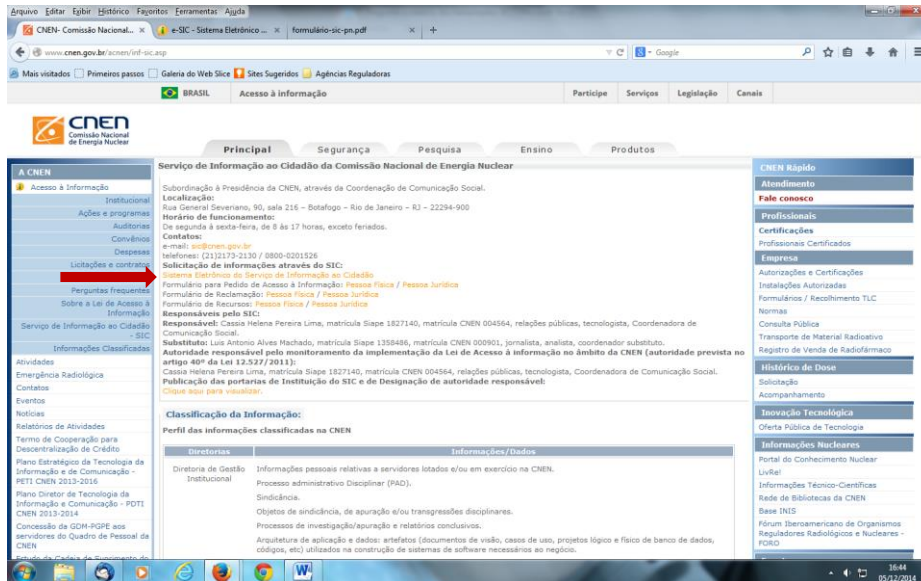


Imagem 2

A imagem 3 demonstra o site *Acesso à Informação* desenvolvido pela CGU. Lá o cidadão preenche um cadastro e remete sua solicitação para a CENEN. Portanto, o cidadão por solicitar informações, utilizando-se do e-SIC (concebido pela LAI), tanto pelo site da CENEN, quanto pelo site da própria CGU.

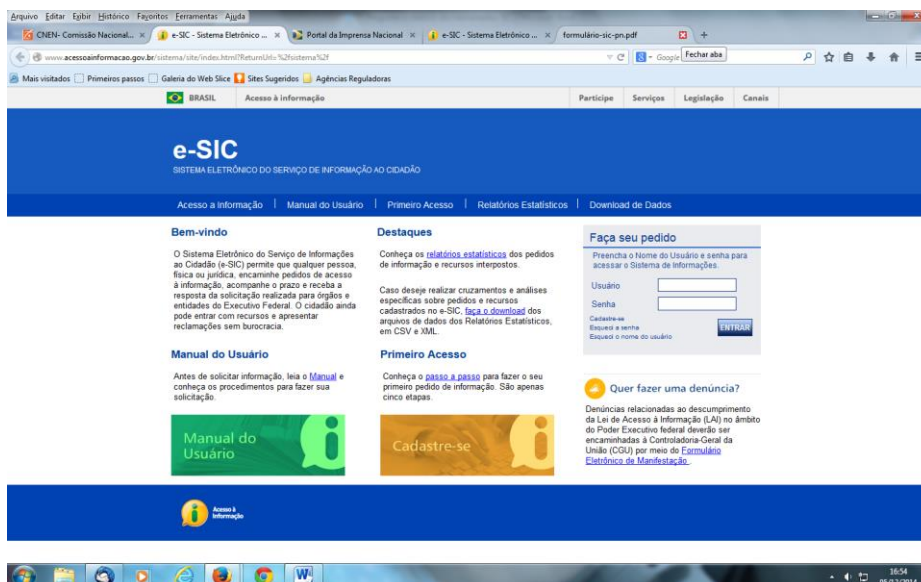


Imagem 3