

**Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ**  
**Instituto de Economia – IE**  
**Programa de Pós-Graduação em**  
**Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED**

**DINÂMICA POLÍTICA DA REFORMA PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO:  
ESTUDO DO CASO BRASILEIRO**

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

**RIO DE JANEIRO**

**2019**

**Temístocles Murilo de Oliveira Júnior**

**Dinâmica Política da Reforma para o Acesso à Informação: estudo do caso brasileiro**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientador: Cristiano Fonseca Monteiro

Rio de Janeiro

2019

O48 Oliveira Júnior, Temístocles Murilo de  
Dinâmica política da reforma para o acesso à informação: estudo do caso brasileiro / Temístocles Murilo de Oliveira Júnior. – 2019.  
182 p.; 31 cm.

Orientador: Cristiano Fonseca Monteiro  
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019.

Bibliografia: f. 259 – 281.

1. Acesso à Informação – Dinâmica política – Estudo de caso. 2. Transparência. 3. Combate à corrupção. I. Monteiro, Cristiano Fonseca, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.92

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário: Lucas Augusto Alves

Figueiredo CRB 7 – 6851 Biblioteca Eugênio Gudín/CCJE/UFRJ

**Temístocles Murilo de Oliveira Júnior**

**Dinâmica Política da Reforma para o Acesso à Informação: estudo do caso brasileiro**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Aprovada em 26/8/2019.



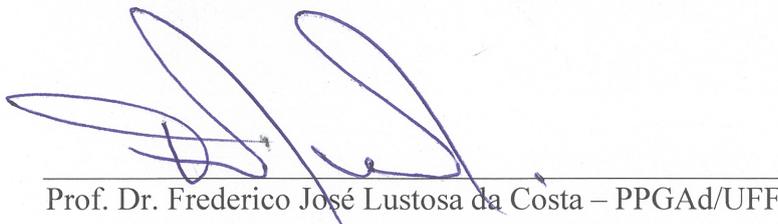
Prof. Dr. Cristiano Fonseca Monteiro – PPED/IE/UFRJ



Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha – PPED/IE/UFRJ



Prof. Dr. Francisco José Mendes Duarte – PPED/IE/UFRJ



Prof. Dr. Frederico José Lustosa da Costa – PPGAd/UFF



Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras – ENAP

Ao meu pai e meu tio. Aqui.

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente, manifesto meu especial agradecimento ao Professor Cristiano Fonseca Monteiro. Em incontáveis oportunidades, seus conhecimentos, palavras e apoio foram essenciais tanto para apreensão de abordagens teóricas e metodológicas quanto em questões de ordem prática para minha participação em disciplinas, eventos e em estágio internacional de pesquisa. Por estas e tantas outras circunstâncias, devo-lhe minha sincera gratidão.

Agradeço também em especial ao Professor Richard Deeg, que atuou como supervisor em meu estágio sanduíche junto à *Temple University*, na Filadélfia, Estados Unidos, e que me proporcionou conhecer novas perspectivas e estabelecer contato com outros pesquisadores que também contribuíram nesta pesquisa. Dentre estes pesquisadores, a quem também agradeço, estão os Professores Tulia Falletti, Jonathan Fox, Roselyn Hsueh e Matthew Taylor, ligados à *University of Pennsylvania*, *American University* e *Temple University*.

Entre os pesquisadores no Brasil, sou especialmente grato aos Professores Charles Pessanha e Frederico Lustosa da Costa, que participaram de minha qualificação e contribuíram para o refinamento deste estudo, bem como aos Professores Elize Massard, Gregory Michener e Eduardo Gomes, como a outros docentes do PPED. Agradeço também aos amigos discentes e profissionais que também ajudaram nesta empreitada, destacando Anderson Clímaco, Bruno Cunha, Claudio Bandeira, Cristiano Santos, Marcus Braga, Sandro Silva e Tuanni Borba.

Devo especial gratidão aos colegas da Controladoria-Geral da União, em especial a Fabio Valgas, Jorge Aguiar, Ricardo Garcia, Marcelo Paluma, Marcio Cunha Filho, Marisa Pignataro, *in memoriam*, e Vinícius Nery. Por fim, reconheço grande dívida a todos aqueles que cederam seu tempo concedendo entrevistas que foram essenciais a este trabalho, no caso, Claudio Abramo, *in memoriam*, Fabiano Angélico, Guilherme Canela Godoy, senador João Capiberibe, Leodelma Félix, José Geraldo Loureiro, Roberto Medeiros, José Elias Romão, Claudia Taya e Vânia Vieira.

## RESUMO

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de. **Dinâmica Política da Reforma para o Acesso à Informação**: estudo do caso brasileiro. Rio de Janeiro, 2019. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2019.

Esta tese desenvolve abordagem teórica da dinâmica política para exame da reforma para o acesso à informação no Brasil, ocorrida entre 2005 e 2012, sob o contexto da “boa governança”. As reformas impulsionadas nesse contexto têm sido legitimadas e orientadas por padrões internacionais sustentados na lógica de que o acesso à informação mitiga a corrupção à medida em que permite que se regule a ação política. As políticas delas resultantes têm apresentado ambiguidades frente a esses padrões, visto que são mais aderentes àqueles associados à dimensão substantiva do direito à informação, como titularidade e escopo, do que aos que versam sobre a regulação de seu exercício, como apelações contra negativas de acesso. Assume-se que essa diferença decorra de questões de agência e poder, a despeito da sustentação dessas reformas ser baseada no discurso sobre a necessidade de se regular a ação política. No caso brasileiro, tal ambiguidade se apresenta mais marcante. A hipótese é que a dinâmica política de disputas e acomodações de preferências entre atores-chave forjou a reforma para o acesso à informação no Brasil. O exame do caso brasileiro aponta o engajamento de organizações governamentais, intergovernamentais e não-governamentais e grupos específicos, agregados em duas coalizões, uma em defesa da convergência aos padrões internacionais e outra voltada à conformação da nova política aos arranjos pré-existentes. O delineamento desse processo foi marcado por controvérsias entre as prioridades e preferências secundárias dos atores-chave em relação ao escopo, ao prazo máximo de sigilo, à delegação da decisão sobre apelações e reclassificação da informação e à coordenação da implementação. A política resultante refletiu a presença da dinâmica política em torno dos temas controversos e a diferença entre os níveis de aderência de seus dispositivos corresponde à ambiguidade indicada. A aderência foi maior em relação ao tema ligado às prioridades da coalizão pela convergência, associadas à dimensão substantiva, do que naqueles que foram prioritários à coalizão pela conformação, referentes à regulação do exercício do direito. Os resultados sugerem que a dinâmica política explica a ambiguidade verificada e que, portanto, agência e poder importam mesmo para reformas para o acesso, sustentadas pelo discurso da “boa governança”.

Palavras-chave: Dinâmica Política. Processos de Reforma. Acesso à Informação. Transparência. Prevenção e Combate à Corrupção.

## ABSTRACT

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de. **Political Dynamics of Reforms for Freedom of Information:** the study of the Brazilian case. Rio de Janeiro, 2019.

This dissertation develops a theoretical approach of political dynamics for examining the reform for freedom of information in Brazil, which took place between 2005 and 2012, in the context of “good governance.” Reforms driven around the globe in this context have been legitimized and guided by international standards based on the logic that freedom of information mitigates corruption insofar as it allows for the regulation of politics. The policies resulting from these processes have some ambiguities in relation with these standards since they are more adherent to them in themes associated to the substantive dimension of the right to information than those related to the regulation of its exercise. Here, it is assumed that this difference stems from the centrality of issues of agency and power in unfolding these reforms, although they are based on the discourse on the need to regulate politics to ensure development. In the Brazilian case, this ambiguity is most striking. The hypothesis is that the political dynamics of disputes and accommodation of preferences among key actors forged the reform for freedom of information in Brazil. The examination of the Brazilian case indicates the engagement of governmental, intergovernmental and non-governmental organizations and specific groups, organized into coalitions both for the convergence to international standards and for the conformation of the new policy to pre-existing arrangements and structures. This process was marked by controversies between priorities and secondary preferences of key actors regarding scope, maximum term of secrecy, and delegation of the decision on appeals and reclassification of information, and coordination of implementation. The resulting policy reflected the presence of political dynamics around the controversial themes and the difference between levels of adherence of their components corresponded to the indicated ambiguity. It is pointed out that the controversial theme linked to the priorities of the coalition for convergence, associated with the substantive dimension of the right to information, is more adherent than those that were prioritized by the coalition for conformation, linked to its regulation. The results suggest that political dynamics explains the indicated ambiguity and, this way, issues of agency and power matter even in reforms driven in the context of “good governance.”

Key words: Political dynamics. Reform Processes. Freedom of Information. Transparency. Prevention and Fight against Corruption.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução.....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>Acesso à Informação e Questões de Agência e Poder Relacionadas.....</b>	<b>27</b>
2.1	Acesso à Informação e a Virada para a “Boa Governança” .....	28
2.2	Atores e Padrões Internacionais de Acesso à Informação .....	39
2.3	Agência e Poder como Questões Relevantes da Reforma para o Acesso.....	50
2.4	Conclusões .....	62
<b>3</b>	<b>Abordagens Teóricas sobre Agência e Poder em Processos de Reforma.....</b>	<b>64</b>
3.1	Mudança e Continuidade no Institucionalismo Organizacional e Histórico .....	64
3.2	Coalizões de <i>Advocacy</i> e Política do Governo no Campo das Políticas Públicas .....	72
3.3	Mecanismos Causais sobre o Sentido Político de Processos de Reforma .....	83
3.4	Conclusões .....	94
<b>4</b>	<b>Dinâmica Política das Reformas para o Acesso à Informação.....</b>	<b>95</b>
4.1	Abordagem Teórica da Dinâmica Política.....	96
4.2	Seleção do Estudo do Caso Brasileiro .....	112
4.3	Metodologia da Pesquisa e Informações sobre seu Desenvolvimento .....	124
4.4	Conclusões .....	130
<b>5</b>	<b>Construção da Agenda pela Transparência no Brasil (1988-2004).....</b>	<b>130</b>
5.1	Primeiros Passos da Transparência no Brasil pós-Democratização (1988-1994) ..	131
5.2	Virada Brasileira para a “Boa Governança” e Transparência Fiscal (1995-2000) ..	135
5.3	Avanço do Acesso como Solução Anticorrupção (2000-2004).....	139
5.4	Conclusões .....	154
<b>6</b>	<b>Reforma para o Acesso à Informação no Brasil (2005-2012).....</b>	<b>156</b>
6.1	Delineamento do Anteprojeto no CTPCC (2005-2006) .....	158
6.2	Ajustamentos do Anteprojeto na Casa Civil (2007-2009).....	171
6.3	Tramitação do Projeto na Câmara dos Deputados (2009-2010).....	184
6.4	Tramitação do Projeto no Senado Federal (2010-2011).....	192
6.5	Veto Presidencial e Regulamentação da LAI (2011-2012) .....	202
6.6	Conclusões .....	206
<b>7</b>	<b>Dinâmica Política da Reforma e Reflexos na Política Resultante.....</b>	<b>207</b>
7.1	Base Contextual da Dinâmica Política da Reforma.....	207
7.2	Componente Atores-Chaves, Preferências e Recursos .....	209
7.3	Componente Disputas e Acomodações entre Preferências .....	217
7.4	Componente Política Resultante da Reforma .....	235
7.5	Conclusões .....	247
<b>8</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>250</b>
<b>9</b>	<b>Referências .....</b>	<b>261</b>
	<b>Apêndices.....</b>	<b>284</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Quantidade de leis de acesso aprovadas por período. Fonte: gráfico elaborado pelo autor a partir dos resultados do <i>RTI-Rating</i> 2018.....	51
Figura 2 – Posições dos países com base nos quocientes de aderência quanto à dimensão substantiva e de regulação do exercício do direito à informação.....	54
Figura 3 – Apresentação sobre a relação entre mecanismos e resultado pela perspectiva mecanística e determinística da causalidade.. ..	84
Figura 4 – Esquema de análise da política da racionalidade do monitoramento: força das leis de transparência.....	93
Figura 5 – Mecanismo da dinâmica política das reformas para o acesso à informação no contexto da “boa governança” .....	104
Figura 6 – Posições dos países, com destaque ao Brasil, com base nos quocientes de aderência quanto à dimensão substantiva e de regulação do exercício do direito à informação .....	113
Figura 7 – Delineamento da reforma para o acesso à informação no Brasil .....	156

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Correspondência entre Seções do <i>RTI-Rating</i> , Princípios Internacionais do Direito à Informação e Dimensões do Direito à Informação.....	52
Quadro 2 – Quocientes de Aderência Média dos Países no último <i>RTI-Rating</i> .....	53
Quadro 3 – Países com Quocientes de Aderência na Dimensão Substantiva Superior a 0,9..	114
Quadro 4 – Quocientes de Aderência das Políticas dos Países fundadores da OGP.....	115
Quadro 5 – Temas Controversos na Reforma no Brasil e Quocientes de Aderência do País .	123
Quadro 6 – Cenário Internacional e Doméstico da Base Contextual da Reforma para o Acesso no Brasil.....	208
Quadro 7 – Atores-chave e suas Coalizões, Preferências Hierarquizadas e Recursos .....	210
Quadro 8 – Coalizões, seus Membros, Preferências Prioritárias e Preferências Secundárias..	213
Quadro 9 – Dinâmica no Subcanal Delineamento do Anteprojeto no CTPCC.....	218
Quadro 10 – Dinâmica no Subcanal Ajustamentos do Anteprojeto na Casa Civil .....	221
Quadro 11 – Dinâmica no Subcanal Tramitação do Projeto na Câmara dos Deputados .....	225
Quadro 12 – Dinâmica no Subcanal Tramitação do Projeto no Senado Federal .....	230
Quadro 13 – Dinâmica no Subcanal Veto Presidencial e Regulamentação da LAI.....	233
Quadro 14 – Evolução dos Temas Controversos em cada Subcanal e Atores-Chave Atendidos em suas Preferências.....	236
Quadro 15 – Componente Encadeado Preferências Hierarquizadas vis-à-vis Temas Controversos nas Normas Formais da Política Resultante .....	238
Quadro 16 –Temas Controversos e suas Dimensões e Abordagem dada pelas Normas Formais Anteriores, pelas Recomendações dos Padrões e pela Política Resultante da Reforma para o Acesso no Brasil .....	241

## LISTA DE SIGLAS

ABRAJI – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo  
ACF – *Advocacy Coalition Framework*  
AGU – Advocacia-Geral da União  
BACEN – Banco Central do Brasil  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informações  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional  
CTPCC – Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
GPM – *Governmental Politics Model*  
GSI – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República  
IPC – Índice de Percepção da Corrupção  
LAI – Lei de Acesso à Informação  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MF – Ministério da Fazenda  
MJ – Ministério da Justiça  
MP – Medida Provisória  
MPF – Ministério Público Federal  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OGP – Open Government Partnership  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado  
PF – Polícia Federal  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PL – Projeto de Lei  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
STF – Supremo Tribunal Federal  
*RTI-Rating – Global Rating to Information Rating*  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

## 1 INTRODUÇÃO

Há quase três décadas, teve início a difusão global de políticas de acesso à informação. Até 1990, somente 13 países tinham leis estabelecendo normas formais sobre direito à informação, dos quais 8 eram europeus, 4 anglofônicos da América do Norte e Oceania e somente na região da América Latina e Caribe. Em 2018, já eram 123 países em todas as regiões do planeta, sendo que dos 33 países latino americanos e caribenhos, 24 já tinham leis de acesso à informação aprovadas<sup>1</sup>.

O Brasil se destaca entre os países com políticas de acesso à informação. As normas e ferramentas de franqueamento da informação pública no país estão entre mais premidas e reconhecimento pelas organizações e grupos internacionais que têm atuado em prol da agenda pela liberdade de expressão e opinião, direito à informação e combate à corrupção. As normas brasileiras que dispõem sobre o acesso à informação, no caso, a LAI e o Decreto nº 7.724/2012<sup>2</sup>, são consideradas entre as mais fortes e avançadas na atualidade.

Apesar do reconhecido avanço promovido pelo Brasil em relação ao assunto, a partir de análise realizada no âmbito deste estudo, verificou-se que a política de acesso à informação do país apresenta ambiguidade em relação à aderência de seus dispositivos normativos frente aos padrões internacionais de direito à informação. Esta ambiguidade refere-se ao fato de tais dispositivos apresentarem maior nível de aderência aos temas ligados à dimensão substantiva do direito à informação do que àqueles relacionados à regulação do exercício deste direito. Esta análise, resumidamente, aponta que as normas formais da política brasileira de acesso são mais aderentes aos padrões internacionais que as legitimaram em temas como a precedência do

---

<sup>1</sup> O resultado do levantamento de países com leis formais de acesso à informação, com referência à região e ano de aprovação da lei, consta do Apêndice A deste estudo.

<sup>2</sup> A LAI (lei de acesso à informação) é a Lei ordinária federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. O Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamenta a LAI e estabelece regras e procedimentos para implementação e monitoramento da política de acesso à informação no âmbito do Poder Executivo federal.

direito à informação como fundamental, escopo, titularidade e promoção do direito, de um lado, do que em relação aos requisitos para pedidos de acesso, aos prazos de atendimento, às exceções ao acesso, as apelações em caso de negativa e às sanções aplicáveis, de outro. Os resultados dessa análise indicam que o Brasil está entre os 11 países com leis de acesso à informação cuja aderência aos padrões em relação à dimensão substantiva do direito à informação foi maior que 0,9 numa escala entre 0 e 1. Porém, entre os países desse grupo seletivo, o Brasil está na penúltima posição no que tange à aderência frente aos temas atinentes à regulação do exercício deste direito, com valor inferior a 0,65<sup>3</sup>.

A partir de revisão sobre literatura dedicada ao estudo das políticas de acesso à informação e sobre os processos de reforma que as originaram, não foram encontrados estudos que apresentassem abordagens teóricas e resultados que permitissem a compreensão dessa ambiguidade. Os trabalhos no bojo dessa literatura vêm, basicamente, reiterado os avanços do acesso à informação no país e no mundo, apoiando-se em dois argumentos de análise acerca de vieses e limites desse processo e da política resultante. O primeiro argumento defende que as reformas para o acesso têm sido fundadas numa concepção normativista desse conceito, resumida pela expressão “transparência reduz corrupção”. Os trabalhos que partem desse argumento sugerem, resumidamente, que essa concepção reflete as bases discursivas em que se deu a difusão de políticas de acesso, que ligam a gênese da corrupção e à opacidade.

Quanto aos trabalhos ligados ao segundo argumento, esses sugerem que jogos de barganha são relevantes para a reforma para o acesso, aportando-se na ideia de que os resultados de poder das instituições de acesso para o monitoramento e a atuação de organizações governamentais de controle e grupos ligados aos núcleos centrais de governo foram centrais para impulsão desses processos. Dessa forma, defendem que houve vencedores e perdedores em relação à política resultante, havendo estudos que se concentram na importância e vitória

---

<sup>3</sup> A análise dos níveis de aderência da política brasileira de acesso à informação é detalhada na seção 4.2.

tanto de organizações não governamentais e intergovernamentais, ligadas à agenda da transparência e direitos humanos, quanto de organizações governamentais e grupos políticos dominantes.

Esta tese desenvolve nova abordagem teórica da dinâmica política para exame da reforma para o acesso à informação no Brasil. Tal abordagem tem como foco a investigação de como disputas e acomodações de preferências em temas controversos forjaram esse processo, gerando ambiguidade na política resultante frente aos padrões internacionais de direito à informação. A dinâmica política representa, aqui, o conjunto dessas disputas e acomodações entre os atores-chave engajados.

Aqui, parte-se da ideia de que o processo de reforma em foco, bem como a difusão global de políticas de acesso à informação, em que este se insere, ocorreram no contexto da agenda da “boa governança”, que ascendeu a partir dos anos 1990. A partir dessa ascensão, a promoção do desenvolvimento econômico e social passou a ser entendida como função da atuação do aparato estatal, atribuindo a ele o papel-chave de estabelecer incentivos para orientação e mediação de interesses e atitudes para garantia e potencialização das forças e relações de mercado<sup>4</sup>.

Dessa forma, a “boa governança” entende que o desenvolvimento depende que o Estado exerça esse papel com eficiência e observando do *rule of law* para estabelecimento de um ambiente de estabilidade e confiança. Para esta agenda, o desafio central para que o Estado exerça seu papel com esses atributos está na capacidade de se regular a ação política<sup>5</sup>, ou seja, na capacidade das instituições de promover o franqueamento da informação, o monitoramento e o controle dos processos e relações referentes ao exercício do poder político.

---

<sup>4</sup> Esta agenda e suas bases são tratadas na seção 2.1.

<sup>5</sup> O dicionário de língua inglesa Merriam-Webster apresenta a seguinte definição de *political action*, em tradução livre: “ação destinada a atingir um objetivo pelo uso do poder político ou pela atividade nos canais políticos.” Disponível pelo endereço eletrônico <https://www.merriam-webster.com/dictionary/political%20action>, acessado em 29 abr. 2019.

A difusão de políticas de acesso no contexto da “boa governança” tem sido sobremaneira baseada na urgência do enfrentamento da corrupção, abordada como fenômeno resultante da ação política. Por essa lógica, caso as instituições tenham capacidade limitada para regular a ação política, haverá maiores níveis de corrupção e o Estado terá menor capacidade para criar e manter um ambiente de confiança e estabilidade que sustente e amplie as forças e relações de mercado, afetando o desenvolvimento.

A perspectiva teórica sobre a corrupção a partir da “boa governança” liga sua ocorrência a falhas institucionais que gerariam incentivos para que agentes públicos adotem práticas corruptas. A falta de instrumentos de transparência sobre as decisões e atitudes destes agentes representaria, por sua vez, a mais grave dessas falhas. O desdobramento desta perspectiva para prevenção e combate à corrupção se baseia na lógica de que o acesso à informação mitiga a ocorrência deste fenômeno à medida em que permite regular da ação política<sup>6</sup>.

As reformas para o acesso à informação impulsionadas no contexto da “boa governança” têm sido legitimadas e orientadas por padrões internacionais fundados em grande monta nessa perspectiva sobre a corrupção e seu enfrentamento. Apoiadas no pressuposto de que os incentivos gerados pela falta de transparência estão no cerne da corrupção, organizações intergovernamentais e não-governamentais têm tanto atuado como provedoras e promotoras de princípios e boas práticas ligadas a estes padrões quanto se engajado nos processos de reforma para o acesso entre os países sob suas áreas de influência.

Apesar deste núcleo comum de atores promotores e padrões internacionais sustentados pela lógica que liga o acesso à informação à necessidade de se regular a ação política, esta tese argumenta que as reformas em foco e as políticas delas resultantes apresentam, em regra, traços que indicam a centralidade de questões de agência e poder em seu delineamento. Tais questões estão relacionadas ao próprio agir dos atores engajados, não necessariamente orientado à

---

<sup>6</sup> Esta perspectiva sobre a corrupção e sua prevenção e combate são tratadas na seção 2.1.

eficiência ou baseado na mera emulação ou reprodução das estruturas em que se inserem, mas em defesa de suas preferências relacionadas à ampliação ou manutenção de suas prerrogativas, influência, recursos ou reputação. O argumento sobre esta centralidade é reforçado por quatro pontos verificados entre documentos oficiais, notícias e estudos anteriores que abordam a reforma para o acesso à informação no Brasil, bem como em demais países<sup>7</sup>.

O primeiro é de que, de forma geral, a maioria dos países com políticas de acesso também apresenta certa ambiguidade na aderência entre as normas formais e os padrões internacionais em relação à dimensão substantiva e a regulação do exercício do direito à informação, como verificado no caso brasileiro. O segundo ponto refere-se ao fato destas reformas terem deixado em segundo plano a ligação do acesso à informação com a liberdade de expressão, de opinião e de imprensa e a outros temas dos direitos humanos. A origem destes efeitos residiria na mencionada lógica do acesso à informação no contexto da “boa governança”, que ressaltaria sua função de mitigação da corrupção.

O terceiro ponto está ligado às indicações de que as organizações intergovernamentais e não-governamentais provedoras e promotoras dos padrões internacionais têm atuado em processos de reforma para o acesso orientadas não somente com vistas à eficiência do acesso à informação ou mesmo à maior adequação das novas políticas a esses padrões legitimados. Esta situação está relacionada ao fato de tais organizações também se vincularem a preferências e agendas de Estados-parte, parceiros governamentais, grupos representados e financiadores com diferentes interesses e visões sobre o tema. Como reflexo, observam-se posicionamentos e comportamentos por vezes divergentes e contraditórios entre estes atores em relação aos próprios padrões internacionais<sup>8</sup>.

O último ponto relaciona-se aos apontamentos de estudos anteriores sobre a relevância de jogos de barganha no delineamento das reformas em foco e das preferências de poder que

---

<sup>7</sup> Estes pontos são explorados nas seções 2.3 e 4.2.

<sup>8</sup> Esta questão é abordada nas seções 2.2 e 5.3.

orientaram os atores nelas engajados. Assim, de forma geral, as reformas para o acesso à informação no contexto da “boa governança” têm sido impulsionadas por organizações e grupos orientadas por interesses ligados ao aumento ou manutenção de suas competências, influência e reconhecimento<sup>9</sup>, a despeito de serem sustentadas pelo discurso sobre a necessidade da regulação da ação política.

Retornando aos trabalhos da literatura dedicada ao caso brasileiro cujas abordagens são focadas na importância de jogos de barganha, estes, como inicialmente indicado, apresentam diferentes vencedores dos conflitos ocorridos no curso do processo de reforma que resultou na aprovação da LAI e do Decreto nº 7.724/2012. Angélico (2012) assenta a importância da atuação de organizações não-governamentais associadas à transparência e liberdade de expressão na impulsão da agenda pelo acesso no Brasil. Michener (2014), por sua vez, ressalta a relevância da atuação da cúpula do governo federal para aprovação da LAI, cujo interesse precípua residiu em ampliar sua capacidade de monitoramento sobre os componentes do gabinete ministerial e de sua base de apoio. Já Cunha Filho (2017; 2019), Macedo (2018), Oliveira Júnior et al. (2014; 2016) e Pereira (2016) apontam o protagonismo do órgão central de controle interno do Poder Executivo federal, a CGU<sup>10</sup>, na impulsão e orientação deste processo. Estes estudos, resumidamente, asseveram que o delineamento da reforma para o acesso no Brasil se deu a partir de disputas entre coalizões e que seus resultados indicam que os atores que a influenciaram com maior peso também obtiveram maiores ganhos para sua missão, prerrogativas e reputação.

Ao se cotejar os níveis de aderência dos dispositivos da política resultante da reforma para o acesso à informação no Brasil com as competências, fontes de financiamento, áreas de influências e bases de apoio e representação das organizações e grupos específicos engajados,

---

<sup>9</sup> Esta literatura é explorada na seção 2.3.

<sup>10</sup> Os apontamentos destes estudos são abordados na seção 4.2.

observa-se significativa correspondência<sup>11</sup>. De um lado, a política brasileira apresenta grande aderência aos padrões internacionais nos temas que foram, *a priori*, mais importantes para as organizações intergovernamentais e não-governamentais. Do outro, esta política apresenta menor aderência nos temas em que este resultado era prioritário para as organizações governamentais e grupos associados. Esta ambiguidade nos níveis de aderência verificada no caso brasileiro indica, então, tanto a pertinência sobre a presença de disputas por preferências de poder e reputação quanto a necessidade de hipóteses que ultrapassem a ideia de vencedores e perdedores na reforma para o acesso no Brasil.

A abordagem teórica desenvolvida nesta tese para exame da reforma em foco volta-se ao exame tanto dos embates entre os atores-chave como das composições entre suas preferências. Assume-se que a ambiguidade verificada na política brasileira de acesso, bem como na maior parte das políticas erigidas no contexto da “boa governança”, tenha sido resultado de questões de agência e poder que se manifestaram por meio de conflitos e negociações de poder e reputação entre as organizações e grupos engajados. Desta forma, a hipótese que orienta esta tese é a seguinte: a dinâmica política de disputas e acomodações de preferências entre os atores-chave forjou a reforma para o acesso à informação no Brasil, produzindo uma política ambígua frente aos padrões internacionais que a legitimaram.

O capítulo 2 desta tese aborda os aspectos gerais do movimento de reformas para o acesso à informação no contexto da “boa governança”, com foco nas contradições destes processos e na ambiguidade das políticas resultantes frente aos padrões internacionais. Sua primeira seção tem como foco a ascensão desta agenda e questões conceituais que ligam a prevenção e combate à corrupção ao acesso à informação. A segunda apresenta as principais organizações intergovernamentais e não-governamentais que têm atuado como provedoras e impulsionadoras de reformas para o acesso nos diversos países, bem como as experiências de

---

<sup>11</sup> Este cotejamento é realizado na seção 4.2.

sucesso e os governos nacionais que também têm funcionado como legitimadores e promotores destas reformas. A última seção apresenta a análise sobre os níveis de aderência das políticas de acesso frente aos padrões internacionais e estudos e registros que, juntos, indicam que questões de agência e poder têm sido relevantes no delineamento das reformas em foco.

Apresentado esse panorama geral sobre as reformas para o acesso à informação no contexto da “boa governança”, esta tese indica que o exame das contradições destes processos e da ambiguidade verificada nas políticas resultantes seria limitado se assumidas perspectivas orientadas pela ótica utilitarista ou pelo princípio da adequação (*appropriateness*). No caso das perspectivas utilitaristas, fundadas no racionalismo e na instrumentalidade da ação social, indica-se que estas ignorariam questões de poder por pressuporem que participantes em processos políticos orientam-se basicamente para a maximização da eficiência dos sistemas (HALL e TAYLOR, 2003; SCHMIDT, 2005). Quanto às perspectivas baseadas no princípio da adequação, por analisarem reformas como processos de emulação de estruturas legitimadas, estas passariam ao largo sobre a agência das organizações, grupos e indivíduos engajados (HALL e TAYLOR, 2003; PETERS, 2016; SCOTT, 2014).

O capítulo 3 analisa as abordagens teóricas adotadas por trabalhos recentes do campo do institucionalismo e das políticas públicas, dedicados ao exame de como agência e poder atuam no cerne de processos de reforma. A primeira seção analisa as abordagens baseadas no institucionalismo organizacional e histórico, centradas na investigação de fatores de ordem política em processos que sugerem dependência de trajetória ou mudança institucional incremental. A segunda seção aborda ensaios teóricos e estudos teórico-empíricos baseados nos modelos de análise do ACF e do GPM, voltados à investigação de como preferências conflitantes, coalizões de preferências, jogos de barganha e acomodações moldam processos de reforma. A última seção se aprofunda em estudos metodológicos e teórico-empíricos que

analisam ou se servem da abordagem baseada em mecanismos causais e da técnica do *process-tracing* para análise de mecanismos causais de processos de reforma.

As abordagens mais associadas à ótica institucionalista têm sugerido que o caráter desigual dos resultados de poder gerados pelas instituições e da ambiguidade que lhes é inerente, bem como da lógica que reproduzem e sustentam, são essenciais para compreensão do delineamento de processos de reforma e seus reflexos (DEEG, 2005; MAHONEY e THELEN, 2010). Estudos ligados ao campo das políticas públicas têm sido centrados na análise da formação e da atuação de coalizões, principalmente quando há grande controvérsia (HEINELT, 2007; PETERS, 2016; ZITTOUN, 2014). Destacam-se ainda trabalhos teóricos e empírico-teóricos que propõem modelos de análise de reformas centrados na representações de jogos de interesses, barganhas e acomodações como mecanismos causais de processos de mudança institucional (BEACH e PEDERSEN, 2013; FALLETI, 2010).

O capítulo 4 detalha os fundamentos da abordagem teórica desenvolvida nesta tese. A primeira seção se aprofunda nos pressupostos da centralidade da agência e poder e pormenoriza a estrutura de componentes do mecanismo da dinâmica política. A segunda traz os argumentos para a seleção do caso brasileiro. A terceira detalha as estratégias, regras e procedimentos metodológicos relacionados para a realização da pesquisa e à análise de seus resultados.

A abordagem desenvolvida nesta tese parte do pressuposto de que a ambiguidade verificada nas políticas de acesso representa uma resultante do sentido político conferido às reformas em foco por seus próprios atores-chave, em que pese terem sido sustentadas pela lógica que liga o acesso à informação à regulação da ação política. Esta abordagem concentra-se no nível de análise meso, visto seu foco reside na dinâmica de eventos e condições associadas a um campo institucional específico, no caso, aquele relacionado ao acesso à informação. Assim, mesmo que levados em consideração a influência de fatores de nível macro, seus efeitos são examinados à proporção em que afetam tais reformas.

Observado o objetivo principal de examinar de que forma disputas e acomodações de preferências forjaram a reforma para o acesso à informação no Brasil, a abordagem desenvolvida por esta tese adota o mecanismo da dinâmica política para exame de sua hipótese. Este mecanismo, por sua vez, refere-se à conceitualização de um esquema analítico que permite investigar a presença de cada um de seus componentes, caracterizados pela existência de preferências contraditórias entre os atores-chave, de disputas e acomodações entre eles por conta dessas preferências e dos reflexos desse jogo de contradições na política resultante. Pressuposto que disputas e acomodações irão se estabelecer em torno dos temas do acesso à informação sobre os quais haja contradições por poder e reputação, o mecanismo proposto tem como foco os conflitos e negociações em torno dos temas controversos no processo de reforma em foco e seus reflexos na política resultante.

O esquema analítico do mecanismo da dinâmica política baseia-se ainda na ideia de que processos de reformas se desenrolaram a partir de um canal de decisão pré-definido, que representa os diferentes ritos previstos nas normas constitucionais e infraconstitucionais de cada país. Para o esquema desenvolvido, o canal de decisão por meio do qual delineou-se a reforma para o acesso à informação no Brasil foi dividido em subcanais, ou seja, numa sequência de arenas decisórias que representam casas legislativas, conselhos, fóruns, colegiados e reuniões. Cada um destes subcanais de decisão encadeados é caracterizado como um espaço de decisão com suas regras próprias, participantes e respectivos papéis que lhes conferem mais ou menos poder para influenciar as deliberações em seu âmbito. Este esquema permite investigar as preferências dos atores-chave frente aos temas controversos e suas atitudes e recursos de poder e reputação em disputas e acomodações em cada subcanal, incluída a evolução dos resultados desses temas em cada uma dessas arenas até ponto final do processo de reforma.

A reforma para o acesso à informação no Brasil se desenrolou com o engajamento de organizações governamentais, intergovernamentais e não-governamentais e grupos específicos,

passando por um conselho paritário, por casas legislativas e ritos administrativos. Neste desenrolar, os temas em torno dos quais verificou-se maior controvérsia residiu naqueles relativos ao escopo do direito à informação, ao prazo máximo de sigilo da informação, à delegação da competência para decisão final sobre reclassificação da informação e apelações em caso negativas de acesso e à coordenação da implementação da política de acesso.

A seleção do caso brasileiro tem como base dois pontos. Primeiro, o fato de já mencionada análise comparada da aderência das políticas de acesso aos padrões internacionais indicar que o Brasil ocupa a 9ª posição nos temas relativos à dimensão substantiva do direito à informação, porém a 41ª quanto à aderência aos temas ligados à regulação desse direito. Estes resultados colocam o país como aquele de maior ambiguidade entre os países fundadores da parceria internacional para promoção do governo aberto, a OGP.

O segundo ponto para a seleção do caso brasileiro está relacionado aos apontamentos de que a nova política de acesso à informação no país reproduz a abordagem normativista no cerne das reformas para o acesso no contexto da “boa governança” de que o acesso, *per se*, reduz a corrupção (COSTA, 2013; CUNHA FILHO, 2018; ESCALERAS, LIN e REGISTER, 2010; FOX, 2007). Acrescentam-se ainda os resultados das pesquisas de Cunha Filho (2017) e Oliveira Júnior e et al. (2014) que indicam que a reforma para o acesso no Brasil resultou em determinadas lacunas e na manutenção de discricionariedade que conferiram ao aparato estatal prerrogativas que não atendem às recomendações baseadas nos padrões internacionais.

Para realização da investigação sobre a dinâmica política da reforma para o acesso no Brasil, esta tese busca evidências sobre a presença dos componentes do mecanismo proposto a partir de pesquisa documental e bibliográfica e de entrevistas com os representantes das organizações e grupos específicos que se engajaram no processo sob foco como atores-chave. A técnica documental é adotada em virtude do formalismo que levou boa parte dessas evidências a constarem de registros de ritos oficiais, com seus debates, estudos e deliberações

coletivas. Além disso, esta técnica é considerada necessária tendo em vista a existência de registros sobre as preferências desses atores, bem como de suas atitudes e recursos de poder e reputação, em notícias publicadas pela mídia estatal e privada.

O uso de entrevistas se deve à necessidade de se buscar evidências sobre interesses, ideias e pontos de vista informados em “reuniões de corredor” ou por meio de outros processos e espaços alheios à formalização. A pesquisa bibliográfica é adotada dada a existência de trabalhos científicos anteriores que também abordaram a reforma para o acesso no Brasil, cujas informações colhidas e referenciadas são aproveitadas como dados secundários. A organização e apresentação das evidências relacionadas à dinâmica política se faz por meio de narrativa, em ordem cronológica. Nesse sentido, as condições e eventos que indicam a presença de preferências contraditórias, de disputas e acomodações de preferências entre os atores-chave e de seus reflexos na política resultante são os pontos centrais em torno dos quais a narrativa é estruturada.

O capítulo 5 detalha o cenário discursivo e político-institucional no período entre 1998 e 2004, que marcou a impulsão inicial da reforma para o acesso à informação no Brasil. A apresentação deste cenário visa elucidar as bases por meio das quais erigiu-se a reforma em foco. A primeira seção apresenta como o acesso à informação e a transparência foram abordados pelas disposições constitucionais pós-1988, que estabeleceu os fundamentos do novo regime democrático. Esta seção também analisa a ascensão da agenda desestatizante na virada entre os anos 1980 e 1990.

A segunda apresenta o processo de virada para a “boa governança” no país e seu foco inicial no equilíbrio fiscal até o início dos anos 2000. A última seção apresenta o avanço da lógica da “boa governança” de que o acesso à informação mitiga corrupção e o surgimento dos primeiros programas e organizações a ela vinculadas. Neste período, surgiram organizações não-governamentais e governamentais voltadas à liberdade de expressão, transparência e prevenção

e combate à corrupção, como a ABRAJI, a Transparência Brasil e a CGU. Além disso, nele, foram firmados compromissos e criados mecanismos de prevenção e combate à corrupção firmados a partir dessa lógica, como o Programa de Fiscalização de Municípios e o Portal da Transparência

O capítulo 6 apresenta as evidências sobre as condições e eventos relacionados às disputas e acomodações de preferências sobre os temas controversos no delineamento da reforma em foco e nova política resultante. A narrativa apresentada por meio desse capítulo está dividida pela sequência de subcanais de decisão por meio dos quais a reforma se desenrolou. No segmento referente a cada subcanal são apresentadas as evidências sobre a participação dos atores-chave e suas preferências sobre os temas controversos, suas atitudes e recursos de poder e reputação para influenciar a decisão, bem como outras condições e eventos endógenos ou exógenos que afetaram as preferências e atitudes dos atores e os resultados do subcanal em relação a cada tema controverso.

Desta forma, cada uma das seções deste capítulo apresenta, de forma encadeada, as informações sobre essas disputas e acomodações nos segmentos relacionados à construção do anteprojeto da LAI no CTPCC (2005-2006), aos ajustamentos capitaneados pelas Casa Civil (2006-2009), à tramitação do projeto da LAI na Câmara dos Deputados (2009-2010), à tramitação no Senado Federal (2010-2011) e ao vetos presidenciais impostos ao projeto e à regulamentação da LAI pelo Poder Executivo federal (2011-2012).

O capítulo 7 apresenta o exame da dinâmica política da reforma para o acesso à informação no Brasil a partir da aplicação do esquema analítico proposto sobre o conjunto de evidências apresentadas na narrativa acerca do desenrolar desse processo. Suas seções trazem a análise referente a cada componente do mecanismos da dinâmica política, desde a base contextual e a identificação dos atores, suas preferências e recursos de poder e reputação, passando pelas disputas e acomodações em cada subcanal até o tratamento dado aos temas

controversos pelas normas formais da política resultante. Desta forma, este capítulo verifica de que forma a dinâmica política forjou a reforma em foco, produzindo uma política ambígua frente aos padrões internacionais.

Observados os atores-chave e suas preferências, verifica-se a existência de duas coalizões. A primeira, denominada de *Coalizão pela Convergência*, foi composta pelas ONGs ABRAJI, Artigo 19 e Transparência Brasil, pela UNESCO e pela Frente Parlamentar em Defesa do Acesso à Informação Pública, formada por deputados federais. Esta coalizão voltou-se basicamente à defesa pela maior convergência da nova política de acesso à informação aos padrões internacionais e suas prioridades residiram em garantir o amplo escopo do direito à informação e a eliminação da qualquer hipótese de sigilo eterno.

A segunda, denominada de *Coalizão pela Conformação*, foi composta pela Casa Civil e CGU, órgãos ligados à presidência da República, e pela Aliança “Informal” pela Segurança Nacional, formada por senadores. Esta coalizão voltou-se à defesa pela conformação da nova política aos arranjos constitucionais e legais e estruturas vigentes. Suas prioridades residiram em assegurar que tanto a decisão final sobre apelações contra negativas de acesso e reclassificação da informação quanto a coordenação da política de acesso fossem delegadas a órgãos e colegiados de cada poder político<sup>12</sup>.

Examinadas as evidências sobre as disputas e acomodações em cada subcanal de decisão, verifica-se que os atores-chave concentraram suas atitudes e recursos em defesa do que lhes era prioritário, aproveitando-se de suas posições de poder e reputação e sendo influenciados por ocorrências que alteraram, mesmo de forma contingencial, seus interesses e condições de barganha. Considerada esta hierarquia entre preferências e a dinâmica de conflitos e negociações entre elas, aponta-se a existência de correspondência entre o conjunto de prioridades dos atores organizados em coalizões frente ao tratamento dado aos temas

---

<sup>12</sup> Poderes constituídos referentes ao legislativo, executivo ou judiciário de um ente estatal, independentemente da esfera de governo.

controversos nas normas formais da nova política. Como as preferências secundárias dos componentes de uma coalizão correspondiam ao que, via de regra, foi prioritário aos componentes da outra, aponta-se a ocorrência de uma larga acomodação de preferências, representada na forma um *trade-off* entre prioridades.

O último apontamento relacionado aos resultados dos temas controversos na nova política brasileira de acesso refere-se ao fato de que estes guardam correspondência com a ambiguidade verificada entre esta política e os padrões internacionais. De um lado, o escopo amplo representa maior aderência aos padrões em relação à dimensão substantiva do direito à informação. Por outro lado, o prazo máximo de sigilo de 50 anos e a delegação a órgãos de governo da decisão final sobre apelações e reclassificação e da coordenação da política representam uma menor aderência no que tange à dimensão da regulação do direito.

A conclusão desta tese sugere que a dinâmica política da reforma para o acesso à informação no Brasil explica a ambiguidade verificada na política resultante. Assim, aponta-se que questões de agência e poder importaram no delineamento do processo em foco, mesmo que este tenha sido impulsionado no contexto da “boa governança”, sob o argumento de que o acesso à informação permite a regulação da ação política. Se a investigação do caso brasileiro indica que disputas e acomodações de preferências forjaram a reforma para o acesso no país, a ambiguidade verificada em relação aos demais países sugere que a centralidade de questões de agência e poder podem estar ligadas à própria lógica que sustentou estas reformas ao redor do globo no contexto da “boa governança”.

## **2 ACESSO À INFORMAÇÃO E QUESTÕES DE AGÊNCIA E PODER RELACIONADAS**

Este capítulo apresenta panorama sobre o movimento de reformas para acesso à informação impulsionado a partir do final do século XX. Este panorama é baseado nos resultados de estudos que analisam os aspectos gerais desse fenômeno e a relevância de questões de agência e poder que envolveram esses processos e as políticas deles resultantes.

A ideia central deste segmento é analisar os aspectos gerais dessas reformas no contexto da “boa governança”, assumindo-se que estes se refletiram no delineamento da reforma para o acesso à informação no Brasil. Estes processos foram impulsionados por atores e padrões internacionais comuns, orientados pela lógica de que o acesso à mitigação da corrupção à medida em que permite a regulação da ação política, ou seja, à medida em que há disponibilização da informação, monitoramento e controle dos processos e relações relativos ao exercício e domínio do poder político. Como efeito, os processos orientados por essa lógica deixaram em segundo plano a relação entre o acesso e a liberdade de expressão, de opinião e de imprensa e a outros temas dos direitos humanos.

Apesar deste núcleo comum de atores e padrões, aponta-se que as políticas resultantes destes processos apresentam, na média, determinada ambiguidade entre seus dispositivos e os padrões que lhes deram origem. Em regra, estas políticas são mais aderentes aos padrões nos temas relacionados à dimensão substantiva do direito à informação do que naqueles ligados à regulação deste direito. Como se verá mais à frente, a literatura científica que aborda estas reformas traz apontamentos que indicam que na gênese desta ambiguidade estão questões de agência e poder, em que pese terem sido sustentadas pela lógica que liga o acesso à informação à regulação da ação política.

A primeira seção deste capítulo tem como foco a ascensão da agenda da “boa governança” e as questões conceituais ligadas à prevenção e combate à corrupção e ao acesso à informação que emergem a partir de seu discurso. O objetivo é verificar as principais

abordagens teóricas que sustentaram a legitimação dessa agenda e das reformas para o acesso disseminadas a partir dela. Nesta seção, dá-se ênfase ainda às contradições e limitações desse discurso e de sua base teórica. A segunda seção apresenta as principais organizações intergovernamentais e ONGs que têm atuado como provedores e promotores de reformas para o acesso nos diversos países. Enfatiza-se ainda as experiências de sucesso e os governos que também têm funcionado como legitimadores e impulsionadores destas reformas. Após, apresentam-se os principais padrões internacionais de acesso que têm sustentado e que têm sido disseminados a partir da virada para a “boa governança”. Nesta segunda parte, centra-se nos princípios da ONG Artigo 19, que foram reproduzidos pelas convenções, declarações e modelos de leis de acesso posteriores.

A última seção busca levantar estudos que indicam que questões de agência e poder têm atravessado as reformas para acesso a partir da virada para a “boa governança” e as políticas delas resultantes. Nela, apresentam-se os achados de análises comparativas e estudos de caso com o fito de se identificar possíveis tendências destes processos de reforma, bem como fatores que têm tido mais impacto sobre eles. Enfatiza-se a presença de certa ambiguidade observada nos níveis de aderência da maior parte das políticas de acesso entre os diferentes países do globo frente aos padrões que lhe deram origem e as possíveis razões que estariam no cerne dessa ambiguidade.

## 2.1 ACESSO À INFORMAÇÃO E A VIRADA PARA A “BOA GOVERNANÇA”

A maior parte das políticas de acesso à informação instituídas entre os diferentes países do globo na atualidade resultaram de um amplo movimento de reformas iniciado no período da pós-guerra fria. Hoje, dos 123 países com normas formais de direito à informação, somente 13 tiveram a aprovação destas em período anterior (ACCESS INFO EUROPE & CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2018). Estas políticas são compostas não só pelos dispositivos normativos formalizados por meio de leis e regulamentos, mas também por procedimentos,

sistemas e outros mecanismos institucionais para disponibilização de informações sobre decisões, ações e resultados de governo (BANISAR, 2006; BIRKINSHAW, 2006).

Por essa concepção, políticas de acesso viabilizam e regulam o exercício do direito à informação, que representa um pressuposto da liberdade de expressão e constitui-se num direito fundamental do homem (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014). A principal base de legitimação formal deste direito está consubstanciada no Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas de 1948, que informa que:

Todos têm o direito a liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras (MENDEL, 2009, p. 8).

As informações públicas, que seriam objeto deste direito, referem-se principalmente às deliberações e suas fundamentações, ações e resultados relacionados ao funcionamento do aparato do Estado, de organismos não-governamentais suportados por recursos públicos e mesmo daquelas referentes ao comportamento de autoridades públicas. Franqueadas, estas informações possibilitam o monitoramento deste aparato e autoridades tanto por parte de cidadãos e entidades da sociedade quanto por parte de organizações governamentais e intergovernamentais de controle e financiamento (BIRKINSHAW, 2006; MENDEL, 2009).

Do ponto de vista do direito à informação, o aparato estatal deve, portanto, comunicar suas atividades e o impacto que estas produzem para a sociedade civil, à qual, por sua vez, deve ter assegurado o livre acesso a tais informações. O direito à informação transforma, ao menos teoricamente, o território administrativo em território partilhado, em espaço de comunicação.

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

Dados estes fundamentos iniciais, aponta-se que o acesso à informação tem como primeiros beneficiários os indivíduos e associações ligadas à mídia e ao jornalismo, visto que representa pressuposto da liberdade de expressão, da liberdade de opinião e do exercício da livre imprensa. Uma concepção mais ampla dos objetivos atribui ao acesso a ideia de que este também tem como fito garantir a integridade e a eficiência da máquina pública (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014). Nesse sentido, são beneficiários também as entidades intergovernamentais e os próprios governos, que passam a gozar de mais confiança por parte dos cidadãos e a dispor de mais informações para o planejamento e o monitoramento das ações e resultados das organizações estatais (BANISAR, 2006; FOX, 2007; MICHENER, 2014).

A literatura sobre o tema identifica basicamente dois principais tipos de mecanismos de acesso. O primeiro refere-se à transparência ativa. Neste, incluem-se os websites, programas e informações em rádios e programas de televisão que franqueiam de forma ostensiva e sem a necessidade de requisições, informações sobre decisões, ações e resultados de governo. O segundo, conhecido como transparência passiva, refere-se aos mecanismos que atendem a requisições de informações específicas, o que pode se dar tanto por sistemas informatizados quanto por formulários e requisições impressas (DARBISHIRE, 2009; FÉLIX, 2011).

Apesar da noção inicial sobre o direito à informação atribuir a tal conceito o sentido de ser primariamente afeto à liberdade de expressão e correlatos em sede de direitos humanos, a ascensão da agenda da “boa governança” representou a grande impulsão para as reformas para acesso, sustentadas pela ideia de que transparência reduz corrupção (COSTA, 2013; ESCALERAS, LIN e REGISTER, 2010; FOX, 2007).

A virada para a “boa governança”, mais aparente a partir da segunda metade dos anos 1990, inciou-se sob a égide do período pós-guerra fria e do movimento de desestatização, liberalização das forças de mercado e globalização da economia convergentes ao Consenso de Washington, desde a virada da década anterior (LUSTOSA DA COSTA, 2010). Em certa

medida, os efeitos da prolongada estagnação do sistema capitalista nas economias centrais e periféricas e os três grandes choques internacionais decorrentes das crises do México (1994-1995), sudeste asiático (1997) e Rússia (1998) concentraram os primeiros anos de consolidação desta virada na questão do controle dos gastos públicos e equilíbrio fiscal.

No contexto dos efeitos desses primeiros movimentos e crises, entidades financeiras internacionais, organizações intergovernamentais e ONGs passaram a centrar seus esforços na difusão das reformas para a “boa governança”, cujo discurso de atribuíu à regulação da ação política o grande desafio para reduzir a corrupção e a ineficiência próprias do Estado e de sua relação com mercado e sociedade (GLYNN, KOBRIN e NAIM, 2002; POLZER, 2001; SOUSA, LARMOUR e HINDESS, 2009).

Concretizada primeiramente pelas diretrizes, manuais e relatórios publicados pelo Banco Mundial, FMI, OCDE, entre outras organizações internacionais, a agenda da “boa governança” se baseia no discurso de que o desenvolvimento social e econômico seja função da atuação do Estado, cujo papel-chave estaria relacionado ao estabelecimento de incentivos para orientação e mediação de interesses e atitudes para garantia e potencialização das forças e relações de mercado.

Segundo este ideário, a regulação da ação política seria o desafio central para que o Estado consiga exercer este papel, norteado pelos valores imprescindíveis da eficiência e do *rule of law*. A corrupção, abordada como um fenômeno ligado à ação política, figura como um dos grandes entraves para que Estado atue orientado a partir destes valores. Desta forma, em arranjos sem mecanismos suficientes para regulação desta ação, haveria maiores níveis de corrupção e o Estado não teria capacidade de criar e manter um ambiente de confiança e produtividade que viabilizasse o desenvolvimento. O documento intitulado *World Development Report 1997*, elaborado pelo Banco Mundial, apresenta as bases centrais deste discurso sobre o

papel do Estado e a importância do acesso à informação para regulação da política e enfrentamento da corrupção.

ESTE RELATÓRIO MOSTROU QUE O ESTADO TEM ENORME influência sobre o desenvolvimento econômico e social de um país e se esse desenvolvimento é sustentável. O potencial do Estado de alavancar, promover e mediar a mudança na busca de fins coletivos é incomparável. Onde essa capacidade tem sido bem usada, as economias floresceram. Mas onde isso não aconteceu, o desenvolvimento atingiu uma parede de tijolos.

O processo não é irrevogável: exemplos ao longo da história e em todo o mundo mostraram que os países podem mudar de rumo, reformar políticas e instituições para melhorar a eficácia e o desenvolvimento do Estado. Mas por que tantos desses esforços não conseguem atingir seus objetivos? Ainda mais importante, por que tantos estados, em circunstâncias desesperadoras, nem mesmo os tentam? **A política fornece muito da resposta.** Mas não é simplesmente uma questão de democracia versus autoritarismo. **Precisamos entender os incentivos que inspiram as organizações estatais a funcionarem melhor. Precisamos entender melhor como e quando os interesses econômicos e políticos que favorecem o desenvolvimento podem ser aproveitados para trazer as mudanças institucionais necessárias para que o desenvolvimento aconteça** (WORLD BANK, 1997a, p. 157, tradução livre com meus grifos).

O monopólio do Estado sobre a coerção, que lhe dá o poder de intervir efetivamente na atividade econômica, também lhe dá o poder de intervir arbitrariamente. **Esse poder, associado à indisponibilidade do acesso à informação ao público em geral, cria oportunidades para que agentes públicos promovam seus próprios interesses,** ou de amigos ou aliados, às custas do interesse geral. **As possibilidades de *rent-seeking* e corrupção são consideráveis** (WORLD BANK, 1997a, p. 99, tradução livre com meus grifos)

A perspectiva teórica sobre a corrupção pela agenda da “boa governança” liga sua ocorrência a falhas institucionais que gerariam incentivos para que agentes públicos adotem práticas corruptas. A falta de instrumentos de transparência sobre as decisões e atitudes destes agentes representaria, por sua vez, a maior dessas falhas. O desdobramento desta perspectiva para prevenção e combate à corrupção se baseia na lógica de que o acesso à informação mitiga a ocorrência deste fenômeno à medida em que permite a regulação da ação política. Um segundo relatório produzido pelo Banco Mundial em 1997, intitulado *Helping Countries Combat Corruption*, traz indicações sobre a orientação daquela organização sobre o fomento ao acesso à informação para redução da corrupção.

**A corrupção prospera no escuro.** O Banco [Mundial] apóia esforços para incentivar o governo aberto e transparente. A publicação de orçamentos

governamentais e sua disponibilização em formato resumido de fácil leitura, a elaboração de relatórios freqüentes ao legislativo sobre a implementação orçamentária que permitem comparações entre receitas e despesas orçadas e reais e a preparação tempestiva de contas públicas e relatórios de auditoria e seu escrutínio pela legislatura e pelos meios de comunicação são alguns dos fundamentos do governo aberto e responsável. Os departamentos e agências governamentais devem ser incentivados a produzir relatórios anuais sobre suas atividades, realizações e resultados financeiros, e os governos nacionais devem relatá-los de forma consolidada. Na medida em que informações de desempenho podem ser incluídas, a responsabilidade dos órgãos deve melhorar. **Em alguns países, as leis de transparência (que exigem que as agências realizem audiências públicas antes de tomar decisões sobre políticas ou programas) e de acesso à informação (que exigem que os governos disponham de informações sobre decisões disponíveis, a menos que existam razões políticas supervenientes para sigilo) podem ser apropriadas** (WORLD BANK, 1997b, p. 45, tradução livre com meus grifos).

As reformas para o acesso à informação impulsionadas no contexto da “boa governança” têm sido legitimadas e orientadas por padrões internacionais fundados nessa perspectiva sobre a corrupção e seu enfrentamento. Apoiadas no pressuposto de que os incentivos gerados pela falta de transparência estão no cerne da corrupção, organizações intergovernamentais e não-governamentais têm tanto atuado como provedoras e promotoras de princípios e boas práticas ligadas a estes padrões quanto se engajado nos processos de reforma para o acesso entre os países sob suas áreas de influência.

Assim, a sustentação para a disseminação do acesso à informação neste contexto discursivo apoiou-se no argumento normativista de que o acesso à informação aumentaria, por si, a *accountability*, o que, por sua vez, reduziria a corrupção (COSTA, 2013; CUNHA FILHO, 2018; ESCALERAS, LIN e REGISTER, 2010; FOX, 2007).

O ato de dar transparência a atos exercidos por agentes públicos tem assim a função de munir os cidadãos das informações de que precisam para participar ativa e constantemente do processo de elaboração de políticas públicas. Nesse contexto de cidadãos bem informados, os agentes políticos se sentirão compelidos a tomar decisões que beneficiem o conjunto de cidadãos, sob pena de serem removidos de seus cargos no próximo ciclo eleitoral. O raciocínio, portanto, é que transparência pública (T) viabiliza a participação política (P) das pessoas no processo decisório, o que por sua vez permite o exercício de *accountability* (A) ou controle dos agentes políticos pelos cidadãos (doravante, me referirei a este raciocínio como a fórmula  $T \rightarrow P \rightarrow A$ ) (CUNHA FILHO, 2018, p. 881)

Dada a centralidade da própria ideia de corrupção para legitimação da “boa governança” e do acesso à informação, importa lembrar que esse conceito no pensamento político ocidental é fugidio, trazendo desafios à construção de modelos de compreensão e controvérsias sobre seu combate (FILGUEIRAS, 2008a; 2008b; GRAAF e VAN DER WAL, 2010). A partir da ascensão da “boa governança”, o debate sobre a corrupção intensificou a associação de sua ocorrência à fronteira entre público e privado, à relação entre poderes constituídos e, principalmente, aos arranjos institucionais que regulam a ação política, ou seja, os processos de obtenção, exercício e manutenção do poder, ligando-a a práticas e representações referentes ao jogo político (BEZERRA, 1995; 1999; JOHNSTON, 2002; ROSE-ACKERMAN, 2002; NUNES, 2010; RENNÓ, 2011).

A compreensão da corrupção, suas causas, mecanismos e formas de combate a partir dessa nova agenda tem em seu cerne os pressupostos relacionados à teoria da escolha racional e do institucionalismo econômico (FILGUEIRAS, 2008a; 2008b; GRAAF, 2007; GRAAF, MARAVIĆ e WAGENAAR, 2010). Em seus trabalhos, Rose-Ackerman<sup>13</sup> (2002; 2010) se baseia na ideia de que a compreensão da corrupção deve partir do axioma de que os indivíduos, seja no exercício de prerrogativas públicas ou na defesa de seus interesses na esfera privada, têm seu comportamento orientado pelos incentivos criados pelo contexto institucional.

Os estudos dos fenômenos sociais a partir deste axioma orientam-se pela concepção hobbesiana da natureza humana e dos processos políticos, tendo o racionalismo econômico e o individualismo metodológico como pressupostos. O primeiro relaciona-se ao postulado do *homo aeconomicos*, atribuído à análise da prosperidade na teoria econômica clássica, partindo da premissa de que os homens racionalizam suas decisões com base no utilitarismo. O segundo sustenta-se pela ideia de que se o homem se orienta por seu autointeresse baseado neste

---

<sup>13</sup> O trabalho seminal para o estudo da corrupção a partir desta perspectiva foi o livro Rose-Ackerman intitulado “*Corruption: a Study in Political Economy*” (FILGUEIRAS, 2008a; 2008b; GRAAF, 2007; GRAAF, MARAVIĆ e WAGENAAR, 2010).

utilitarismo em todas as suas ações, então logo não há decisões coletivas que derivem de um verdadeiro interesse coletivo (LUSTOSA DA COSTA, 2010; MARQUES, 1997; SCIBERRAS DE CARVALHO, 2008).

A teoria da escolha racional aplicada à compreensão da corrupção busca interpretar como as instituições moldam o comportamento dos indivíduos que participam e influenciam estas decisões em arrepio às normas e condutas morais no trato com a coisa pública. Desta forma, busca analisar como estes arranjos diminuem ou aumentam os custos relacionados a tais comportamentos para construção de propostas de reformas institucionais que incrementem o constrangimento frente à satisfação de interesses individuais contrários ao interesse público (FIANI, 2011; MARQUES, 1997; SCIBERRAS DE CARVALHO, 2008). Esta teoria dos incentivos representaria um desdobramento da escolha racional voltada à compreensão de como as decisões dos atores envolvem a consideração das recompensas que eles possam vir a obter, remetendo à análise das recompensas possíveis (*pay-offs*). Estas compensações corresponderiam ao objeto de estudo de uma corrente específica da teoria dos incentivos aplicada à corrupção, a teoria da propina (*bribe*), sustentada pela ideia de que um Estado sem instituições adequadas à responsabilização propicia a impunidade que, por sua vez, incentiva o comportamento corrupto (ROSE-ACKERMAN, 2002; 2010; SILVA, 2001)

A ideia de que a ocorrência da corrupção se relacione à presença de sistemas de incentivos é erigida a partir destes pressupostos da escolha racional e os desdobramentos da aplicação de outras teorias derivadas, referentes ao *rent-seeking*, aos custos de transação e ao dilema principal-agente (ROSE-ACKERMAN, 2010; SILVA, 2001). Sobre a primeira teoria, est tem como referências seminais os trabalhos de Gordon Tullock e Anne Krueger, tendo sido cunhado com vistas à explicação do problema do consumo de recursos por conta da competição entre agentes pela obtenção ou manutenção de monopólios (FILGUEIRAS, 2008a). Tal competição se daria por conta das transferências de rendas entre grupos dentro da sociedade,

rendas estas criadas artificialmente por conta da intervenção do Estado sobre os mecanismos de mercado (KRUEGER, 1974). O *rent-seeking* permitiria a compreensão das causas relacionadas aos altos níveis de corrupção entre as diferentes sociedades, partindo da ideia de que as práticas relacionadas a tal fenômeno ocorrem quando atores que exercem prerrogativas de Estado buscam se locupletar da existência de situações de grande competição entre atores econômicos pela obtenção ou manutenção de monopólios decorrentes da intervenção governamental, já que estas lhes propiciam transferências de renda.

Estas transferências seriam constituídas primariamente da diferença entre os preços estabelecidos em arranjos institucionais com excesso de intervenção e os preços num mercado ideal competitivo (LAMBSDORFF, 2007; ROSE-ACKERMAN, 2010; SILVA, 2001). Por este conceito, tais transferências seriam viabilizadas, por exemplo, a partir de *lobbies* e/ou do pagamento de propinas a agentes do Estado que, por suas prerrogativas, favoreceriam que certos atores econômicos obtivessem delegações de monopólios estatais, permitindo o estabelecimento de preços superdimensionados, incluídos nestes os custos de tais *lobbies* ou propinas (TULLOCK, 1967). Neste sentido, a possibilidade do recebimento de propinas ou outras vantagens causaria também uma competição pelos cargos de Estado cujas prerrogativas e discricionariedades viabilizariam tais transferências (KRUEGER, 1974).

O dilema principal agente tem como base o pressuposto de que a economia e a política funcionam a partir de relações contraditórias, onde tanto produtos e serviços quanto leis e políticas são resultantes de interações entre atores com interesses e ideias não coincidentes. Esta teoria busca analisar como as instituições influenciam a relação entre “principais” e “agentes”, em que os primeiros seriam os mandantes e/ou detentores de bens/direitos cujo usufruto/exercício dependeriam da ação de terceiros, no caso, os agentes. Estes últimos seriam os mandatários eleitos e/ou designados pelos principais para empreender ações em seu nome e interesse e que devem ser remunerados para tanto. Instala-se então um desafio, o de equilibrar

o poder delegado, a ação executada e a contrapartida pela execução, dado o déficit informacional do principal frente ao agente, visto que este último deteria maiores conhecimentos sobre a execução realizada (LUSTOSA DA COSTA, 2010; MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 1999).

Aplicando este dilema à compreensão da corrupção, busca-se analisar as possibilidades de agentes (políticos, burocratas e empresários) lograrem proveito de negócios públicos em detrimento dos interesses dos principais (cidadãos), em decorrência do déficit informacional de suas ações e da conseqüente deficiência dos mecanismos de *accountability* em levantar as informações sobre sua atuação e responsabiliza-los por eventuais falhas ou irregularidades (PRZEWORSKI, 2006). Pela perspectiva em tela, o ato corrupto resultaria da percepção dos agentes quanto às fraquezas das instituições, visto que é com base nelas que estes formulariam seus cálculos utilitaristas sobre se os possíveis benefícios da corrupção superariam seus eventuais custos (LAMBSDORFF, 2007; SILVA, 2001; VIEIRA, 2013).

A teoria dos custos de transação analisa como as instituições moldam os processos racionais de decisão, aumentando ou diminuindo as incertezas e influenciando os custos associados à diminuição destas incertezas (FIANI, 2011; SCIBERRAS DE CARVALHO, 2008). No caso do estudo sobre a corrupção, esta teoria é utilizada para compreensão tanto dos custos das práticas relacionadas a este fenômeno e das atividades voltadas ao seu combate, associados aos custos com propinas que oneram atos e contratos públicos e com a manutenção de sistemas de controle que demandam pessoal e recursos (NORTH, 1990; WILLIAMSON, 1985), quanto aos custos enfrentados pelos próprios participantes da transação corrupta.

Por esta última aplicação da teoria dos custos de transação, o estudo da corrupção parte da ideia de que as práticas a ela ligadas se dão a partir de relações que demandam algum grau de segurança sobre a manutenção de seu caráter secreto e dos termos informalmente acordados que não contam com as garantias contratuais próprias dos atos jurídicos perfeitos

(LAMBSDORFF, 2002; 2007; VIEIRA, 2013). Assenta-se ser justamente o pressuposto utilitarista de que o aumento dos custos de transação da prática corrupta representa um incentivo negativo a sua ocorrência que funda a lógica do combate à corrupção a partir do acirramento de atividades de vigilância e punição (ANECHIARICO e JACOBS, 1996; FILGUEIRAS, 2008a; GRAAF, 2007).

A partir da perspectiva fundada na escolha racional e nestas três teorias, tem-se que os níveis de corrupção entre as diferentes sociedades são função dos sistemas de incentivos decorrentes de falhas em arranjos institucionais. Estes incentivos decorrem, por sua vez, do excesso de monopólios e discricionariedades conferidas aos agentes que exercem prerrogativas de Estado e do déficit de *accountability*. A equação que sintetiza esta relação é representada pela fórmula  $Corrupção = Monopólio + Discricionariedade - Accountability$  (KLITGAARD, 1994; SILVA, 2001). Apesar de existir certa diversidade de posicionamentos no debate teórico sobre a *accountability*, este conceito é comumente utilizado para representar um tipo de poder exercido por meio de um arranjo de instituições políticas cuja finalidade seria condicionar o comportamento dos agentes públicos a parâmetros de desempenho e integridade (ELLIOTT, 2002a; GALTUNG e POPE, 1999; SCHEDLER, 1999a).

As implicações normativas da conceituação da corrupção e seu combate a partir destas bases levam o pensamento sobre o qual erigem-se as propostas de políticas anticorrupção a se fundar a partir de uma lógica básica: deve-se tanto reduzir a intervenção do Estado sobre a economia para se diminuir os benefícios da corrupção quanto ampliar os instrumentos de controle sobre ele para se aumentar os custos das práticas ligadas a tal fenômeno (KRUEGER, 1974; 2002; 2010; TULLOCK, 1967). Assumindo os desafios de se diminuir sobremaneira o monopólio e a discricionariedade próprios da atuação estatal, a agenda de pesquisa, dos governos e ONGs sobre a corrupção e seu combate tem se concentrado em propostas de soluções anticorrupção baseadas em medidas para redução do déficit da *accountability*, que,

consequentemente, passa pelo fomento à transparência. Dessa forma, a partir desta perspectiva que ascendeu com a virada para a “boa governança”, passou-se a atribuir ao déficit informacional o sentido de representar componente essencial da corrupção e de outras ineficiências do Estado. O resultado foi a impulsão de políticas de acesso como estratégia de um conjunto de medidas para redução dos níveis de corrupção, associando-se as ideias de *accountability* e transparência (COSTA, 2013; ESCALERAS, LIN e REGISTER, 2010; FOX, 2007).

A partir deste novo contexto discursivo, a integridade e o bom desempenho dos governos passaram a ser tratados como direitos fundamentais difusos a serem fortalecidos por meio de reformas do Estado e o acesso à informação adquiriu sentido de política garantidora de tais direitos e requisito para o controle da administração pública pela sociedade, bem como por organizações e grupos dentro do próprio aparato estatal. Desta forma, a hegemonia da “boa governança” fortaleceu a associação entre as ideias de liberdade de expressão, transparência e combate à corrupção, aumentando a interconexão entre as pautas de organizações internacionais de promoção de direitos humanos e livre imprensa com as de entidades econômicas internacionais.

## 2.2 ATORES E PADRÕES INTERNACIONAIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Os padrões e diretrizes internacionais que sustentaram as reformas para o acesso à informação foram elaborados e disseminados a partir da virada entre 1990 e 2000, com a consolidação da agenda da “boa governança” e de seu discurso sobre a urgência da prevenção e combate à corrupção a partir do fortalecimento do acesso à informação. Neste período, ocorreu a mudança na pauta das organizações intergovernamentais e ONGs que tornaram-se as provedoras de padrões de acesso à informação e promotoras dessas reformas, além das entidades financeiras já mencionadas na seção anterior.

Entre estas primeiras, destacam-se a UNODC, a UNESCO e as organizações de Estados relacionadas a tema e seus correlatos nas regiões africana, americana e europeia. Este momento marca também o dispor das ONGs internacionais que, juntamente com as organizações intergovernamentais, atuaram de forma mais determinante para difusão do acesso à informação, no caso, a Transparência Internacional e a Artigo 19. Ainda neste intervalo, tornaram-se aparentes as primeiras reformas que viriam a servir de experiências de sucesso, bem como as ações de agências de governo de diferentes países, para a promoção da agenda do direito à informação entre diferentes regiões do globo (HINDESS, 2009; MENDEL, 2009; RELLY, 2012; SOUSA, 2009).

Em relação às organizações intergovernamentais mencionadas, estas tiveram sua atuação em relação à promoção do acesso à informação afetada por questões de poder e reputação, cuja elucidação são o objeto desta análise. As preferências que, em regra, orientam organizações deste gênero refletem sua necessidade pelo estabelecimento e expansão das agendas e diretrizes relacionadas a seu campo de atividades. Neste sentido, a elas torna-se essencial garantir que seus padrões, modelos e boas práticas recomendadas sejam o máximo possível reproduzidos pelos arranjos institucionais dos países em suas áreas de influências. Esta necessidade de reconhecimento importa também para a sustentação financeira e operacional, fechando o circuito reputação-influência-recursos. A reputação faz com que Estados-membros acompanhem seus padrões, o que, por sua vez, aumenta a possibilidade de ampliação das contribuições tanto destes quanto de entidades financeiras e não-governamentais, bem como da celebração de termos de parceria e contratação de projetos. Estes recursos possibilitam mais ações de promoção dos padrões aumentando o protagonismo (BARNETT, 2004; SIMMONS, DOBBIN e GARRETT, 2006).

A UNODC representa o escritório da ONU que atua na promoção da agenda de combate a drogas ilícitas e crimes internacionais, entre eles os relacionados à corrupção. Como indicado

por meio de seu *website*, seus trabalhos dividem-se em medidas normativas, ligadas ao apoio ofertado aos Estado-membros para ratificação de suas convenções e implementação, à realização de pesquisas e análises e à prestação de assistência técnica. Em relação ao combate à corrupção, a orientação destas medidas visa

promover intercâmbio de boas práticas e soluções, [buscando] concertar a ação conjunta dos países no enfrentamento ao crime organizado internacional, buscando reforçar o Estado de Direito [*rule of law*] e promover a estabilidade dos sistemas de justiça criminal (UNODC, 2018a).

O trabalho de maior destaque da UNODC para disseminação de políticas de acesso pelo globo refere-se ao capitaneamento da elaboração da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, bem como à oferta de medidas normativas e assistência técnica para sua implementação, prestada aos diferentes países signatários. Esta convenção, cuja importância será vista mais à frente, trouxe compromissos específicos em relação ao fomento à transparência (UNODC, 2018a).

Quanto à UNESCO, esta é a agência das Nações Unidas que atua em questões relativas à educação, ciências naturais, humanas e sociais, cultura e comunicação e informação, sendo que em relação a esta última área suas atividades orientam-se por três objetivos:

promover a liberdade de expressão e de imprensa, bem como o direito a informação; estimular o desenvolvimento de meios de comunicação livres, plurais e independentes, fortalecendo, assim, a diversidade, a proteção dos direitos humanos e a boa governança; e sedimentar os pilares da sociedade do conhecimento, sobretudo pelo acesso universal a informação, com foco nas tecnologias de informação e comunicação (TICs) (UNESCO, 2018a).

A atuação da UNESCO no campo do direito à informação, comumente associando-o ao fortalecimento da democracia e da integridade, é marcada por larga promoção de estudos sobre os desafios que marcam esta agenda, ação esta da qual destaca-se a existência de diversas menções a trabalhos promovidos pelo Banco Mundial e vice-versa<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> São exemplos destas menções recíprocas entre estudos promovidos pelo Banco Mundial e UNESCO os livros editados e publicados por estas organizações, como os de Helen Darbishire (2009) e Toby Mendel (2009), os relatórios do Banco Mundial de 1997, 1999, 2000, 2001 e 2003 e as páginas de disponibilização de trabalhos, como aquela disponível por meio do endereço eletrônico <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/resources/documents/>, acessada em 28 set., 2018.

Como típicas organizações intergovernamentais, a UNODC e a UNESCO têm seu financiamento dependente das contribuições prestadas principalmente pelos Estados-membros que compõem seus colegiados, bem como por empresas privadas e estatais, fundações e entidades financeiras internacionais, como o próprio Banco Mundial. O comando e o funcionamento destes escritórios são basicamente orientados pelas conferências destes Estados-membros e seus comitês diretores e secretariados, estes compostos principalmente pelas regras e procedimentos próprios que marcam a burocracia da ONU (UNESCO, 2018a; 2018b; UNODC, 2018b)

Sobre as organizações regionais de Estados, Toby Mendel<sup>15</sup> (2009, p. 10-14) destaca três para a difusão de políticas de acesso em suas regiões, a OEA, o Conselho da Europa e a União Africana. Cada uma destas organizações elaborou e adotou convenções, declarações e modelos de leis de acesso à informação próprias, que versam sobre a liberdade de expressão e o direito à informação. Estes padrões foram refletidos em certa medida pelas políticas de acesso de seus Estados-membros e a ação destas agências tanto na elaboração de tais padrões quanto no apoio à implementação pelos diferentes países em suas áreas de abrangência foi fator relevante para difusão do acesso (MENDEL, 2009; MICHENER, 2015). Como subgêneros de organizações intergovernamentais, o comando e o financiamento destas agências são similares àqueles da UNODC e UNESCO, enfrentando contradições e limitações próximas.

Em relação às ONGs Transparência Internacional e Artigo 19, estas também têm sua atuação afetada por questões de poder e legitimidade. A Transparência Internacional foi criada em 1993 por um grupo de altos funcionários do Banco Mundial com foco na prevenção e

---

<sup>15</sup> Toby Mendel é um renomado pesquisador no âmbito da comunidade epistêmica relativa ao acesso à informação, tendo presença frequente em debates e eventos sobre o tema. Seus estudos têm sido promovidos e publicados por organizações internacionais como a UNESCO. Há registros de sua atuação como conselheiro e autor dos “Princípios sobre a Legislação de Liberdade de informação”, publicados pela ONG Artigo 19 e considerados os padrões internacionais balisares para a difusão deste direito, bem como de sua atuação como diretor executivo do Centre for Law and Democracy, uma das entidades promotoras do *RTI-rating*, que constitui-se atualmente como principal estudo comparativo e de raqueamento entre políticas nacionais de acesso à informação, como tratam este capítulo e seu sucessor (ARTIGO 19, 1999; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2018).

combate à corrupção em transações e ajudas internacionais. Estudos anteriores relatam que esta organização encontrou desafios para ter suas propostas aceitas por entidades internacionais em seus primeiros anos de criação, entre elas o próprio Banco Mundial (POLZER, 2001; SOUSA, 2009; SOUSA, LARMOUR e HINDESS, 2009). Funcionando como uma franqueadora de sua agenda, esta ONG estruturou sua atuação apoiando ONGs domésticas em diferentes países, denominadas de “capítulos nacionais” (SOUSA, 2009).

A Transparência Internacional tem sido financiada principalmente por doações e parcerias com órgãos governamentais, fundações e empresas privadas e OIGs, entre elas o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o UNODC (TRANSPARENCY INTERNACIONAL, 2018). Atualmente, seu produto mais famoso e que lhe confere maior reconhecimento é o IPC, estudo anual que apresenta um ranqueamento dos países pelo nível de corrupção percebida principalmente por empresários e profissionais que atuam em relações econômicas internacionais (ABRAMO, 2006; HINDESS, 2009).

A Artigo 19 foi criada em 1987, tendo como missão a promoção do direito à liberdade de expressão e de acesso à informação. Atualmente, esta ONG tem escritórios de representação em nove países. Conforme consta no *website* relacionados a sua representação no Brasil, a Artigo 19 tem como suas principais pautas

[...] o combate às violações ao direito de protesto, a proteção de defensores de direitos humanos e comunicadores, a descriminalização dos crimes contra a honra, a elaboração e a implementação da Lei de Acesso à Informação, e a construção e defesa do Marco Civil da Internet (ARTIGO 19, 2007a).

A Artigo 19 tem sido financiada principalmente por representações e organizações governamentais do Reino Unido, Países Baixos e Suécia, pela UNESCO e fundações internacionais. Entre estas últimas, destacam-se a *Open Society Foundations*, componente do conjunto de entidades liderado pelo megainvestidor George Soros, e a Ford Foundation, entidades estas associadas às agendas pela promoção da democracia, combate à desigualdade e transparência (ARTIGO 19, 2018).

Sobre a atuação desta ONG, assenta-se que seu funcionamento e sobrevivência, próximo ao caso das organizações intergovernamentais, passa por dois desafios centrais, comuns às entidades do mesmo gênero. Primeiro, estas dependem do reconhecimento como protagonistas enquanto provedoras de padrões e modelos internacionais e impulsionadoras de reformas relacionadas às agendas pelas quais advogam. Ao mesmo tempo, a busca por doações e parcerias trazem contradições para sua independência perante os interesses de seus financiadores e parceiros (RELLY, 2012; SAMPSON, 2009; SOUSA, 2009; WERKER e AHMED, 2008).

Em relação às experiências de sucesso e à atuação de órgãos de governos nacionais referentes a elas, destacam-se os casos mexicano e estadunidense. Em relação ao México, sua política de acesso, regulada por meio de lei federal de 2002 e implementada a partir da coordenação e supervisão de um órgão independente criado para tal finalidade, faz daquele país a principal referência em direito à informação e nação na segunda posição no *ranking* global de instituições legais aos padrões internacionais, segundo o *RTI-Rating* (ACCESS INFO EUROPE & CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2018; FOX e HAIGHT, 2010; MENDEL, 2009; MICHENER, 2014; 2015).

A política de acesso estadunidense, por sua vez, tem como norma central lei anterior à virada para a “boa governança” e aos padrões internacionais estabelecidos no período. Durante a década dos anos 2000, mudanças significativas que alteram a política de acesso e as estruturas relativas a sua implementação naquele país, com retrações e expansões marcadas pelos ataques ao *World Trend Center*, em 2001, e às novas normas de governo aberto e reclassificação de documentos, de 2007 e 2009, respectivamente. No caso dos Estados Unidos, ressalta-se não só a própria experiência relativa àquela política, mas também a atuação de representantes do governo daquele país para promoção de políticas de acesso entre os diferentes países, das quais se destaca a proposição e o patrocínio da iniciativa multilateral conhecida como *OGP*.

Congregando nações e organizações da sociedade civil, líderes em transparência e governo aberto, a OGP é um veículo para se avançar mundialmente no fortalecimento das democracias, na luta contra a corrupção e no fomento a inovações e tecnologias para transformar a governança do século XXI. No total, os países integrantes da OGP assumiram até agora cerca de mil compromissos para tornar seus governos mais transparentes (CGU, 2014).

Formalizada em setembro/2011, esta parceria foi fundada sob a co-liderada pela África do Sul, Brasil, Filipinas, Indonésia, México, Noruega, Reino Unido e Estados Unidos, que se comprometeram em adotar e promover medidas para ampliar o acesso às informações sobre as atividades governamentais. Como um dos requisitos de adesão à OGP era a existência de leis formais de acesso à informação, o convite feito pelo governo estadunidense ao Brasil para tal co-liderança fez com que o governo daquele país, cujo projeto de lei de acesso ainda se encontrava em tramitação no Poder Legislativo, realizasse grande esforços para sua rápida aprovação, fato que pode ter se repetido em outros países em situação similar (CGU, 2014; MICHENER, 2014; U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, 2018a; 2018b).

Sobre os padrões internacionais que sustentaram e ao mesmo tempo foram disseminados por meio da difusão global de reformas para o acesso no bojo da “boa governança”, identifica-se como sua fonte primária os “Princípios Internacionais do Direito à Informação”, compilados pela ONG Artigo 19 em publicação cuja primeira edição data de junho/1999 (ARTIGO 19, 1999). Seus fundamentos e orientações consolidaram os pontos centrais para norteamento dos processos de agenda e formulação de políticas de acesso pelo globo. Estes princípios, em regra, compõem os núcleos básicos conceituais e normativos das diversas fontes globais e regionais de padrões e boas práticas internacionais sobre o acesso à informação disseminados a partir do contexto da “boa governança”, como convenções, declarações, modelos e as jurisprudências de cortes internacionais (BERLINER, 2016; MENDEL, 2009).

Sobre o mencionado documento da Artigo 19 que compila os Princípios Internacionais do Direito à Informação, este indica em seus primeiros parágrafos que seu conteúdo foi inicialmente proposto por Toby Mendel, trazendo em seu prefácio o fundamento de legitimação

para a reforma para o acesso à informação baseada na relação entre corrupção, falta de transparência e baixo desenvolvimento.

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

Na continuação, o documento apresenta os Princípios Internacionais norteadores, indicando questões de ordem material e procedimental do direito à informação que têm servido de parâmetro para adoção de leis de acesso entre os diferentes países. A seguir, transcrevem-se os trechos mais significativos para esta tese, referentes a cada um de seus nove princípios:

#### **PRINCÍPIO 1. DIVULGAÇÃO MÁXIMA**

##### **A legislação sobre liberdade de informação deve ser orientada pelo princípio da máxima divulgação**

O princípio da máxima divulgação estabelece a presunção de que todas as informações mantidas pelos órgãos públicos devem ser divulgadas e que essa presunção pode ser superada apenas em circunstâncias muito limitadas (ver Princípio 4). Este princípio engloba a lógica básica subjacente ao próprio conceito de liberdade de informação e, idealmente, deve ser previsto na Constituição para deixar claro que o acesso à informação oficial é um direito básico. O objetivo primordial da legislação deve ser implementar a divulgação máxima na prática.

[...]

#### **PRINCÍPIO 2. OBRIGAÇÃO DE PUBLICAR**

##### **Os órgãos públicos devem ter a obrigação de publicar informações essenciais**

A liberdade de informação implica não apenas que os órgãos públicos atendam a pedidos de informação, mas também que publiquem e divulguem amplamente documentos de interesse público significativo, sujeitos apenas a limites razoáveis baseados em recursos e capacidades. As informações que devem ser publicadas dependerão do órgão público envolvido. A lei deve estabelecer tanto uma obrigação geral de publicar como as principais categorias de informação que devem ser publicadas.

[...]

#### **PRINCÍPIO 3. PROMOÇÃO DO GOVERNO ABERTO**

##### **Os órgãos públicos devem promover ativamente o governo aberto**

Informar o público sobre seus direitos e promover uma cultura de abertura dentro do governo é essencial para que os objetivos da legislação sobre liberdade de informação sejam alcançados. De fato, a experiência em vários

países mostra que um serviço público recalcitrante pode minar até mesmo a legislação mais progressista. As atividades promocionais são, portanto, um componente essencial de um regime de liberdade de informação. Esta é uma área em que as atividades específicas variam de país para país, dependendo de fatores como a maneira como o serviço público é organizado, as principais restrições à livre divulgação de informações, níveis de alfabetização e o grau de conscientização do público em geral. A lei deve exigir que recursos e atenção adequados sejam dedicados à questão de promover os objetivos da legislação.

[...]

#### **PRINCÍPIO 4. ESCOPO LIMITADO DE EXCEÇÕES**

**As exceções devem ser clara e estritamente delineadas e sujeitas a rigorosos testes de “dano” e “interesse público”**

Todas as solicitações individuais de informações de órgãos públicos devem ser atendidas, a menos que o órgão público possa mostrar que as informações estão dentro do escopo do regime limitado de exceções. A recusa em divulgar informações não se justifica, a menos que a autoridade pública possa demonstrar que as informações atendem a um rigoroso teste de três partes. [...] Nenhum órgão público deve ser completamente excluído do âmbito da lei, mesmo que a maioria de suas funções caia dentro da zona de exceções. Isso se aplica a todos os ramos do governo (isto é, os poderes executivo, legislativo e judiciário), bem como a todas as funções do governo (incluindo, por exemplo, funções dos órgãos de segurança e defesa). A não divulgação de informações deve ser justificada caso a caso.

[...]

#### **PRINCÍPIO 5. PROCESSOS PARA FACILITAR O ACESSO**

**Solicitações de informação devem ser processadas de forma rápida e justa e uma revisão independente de quaisquer recusas deve estar disponível**

Um processo para decidir sobre solicitações de informações deve ser especificado em três níveis diferentes: dentro do órgão público; apelação a um órgão administrativo independente; e apelação aos tribunais. Quando necessário, devem ser tomadas providências para assegurar o acesso total à informação para certos grupos, por exemplo, aqueles que não sabem ler ou escrever, aqueles que não falam a língua do registro, ou aqueles que sofram de deficiência, como a cegueira.

[...]

#### **PRINCÍPIO 6. CUSTOS**

**Os indivíduos não devem ser impedidos de fazer pedidos de informação por custos excessivos**

O custo de obter acesso à informação sob a carga de órgãos públicos não deve ser tão alto a ponto de dissuadir possíveis solicitantes, uma vez que toda a lógica por trás das leis de acesso à informação é promover o acesso aberto à informação. Está bem estabelecido que os benefícios a longo prazo da abertura excedem em muito os custos. Em qualquer caso, a experiência em vários países sugere que os custos de acesso não são um meio eficaz de compensar os custos de um regime de liberdade de informação.

[...]

#### **PRINCÍPIO 7. REUNIÕES ABERTAS**

**Reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público**

O acesso à informação inclui o direito do público de saber o que o governo está fazendo em seu nome e de participar dos processos de tomada de decisão. A legislação sobre acesso à informação deve, portanto, estabelecer uma

presunção de que todas as reuniões dos órgãos diretivos são abertas ao público.

[...].

#### **PRINCÍPIO 8. A DIVULGAÇÃO TOMA A PRECEDÊNCIA**

**As leis incompatíveis com o princípio da máxima divulgação devem ser alteradas ou revogadas**

A lei de acesso à informação deve exigir que outras legislações sejam interpretadas, na medida do possível, de maneira consistente com suas disposições. Quando isso não for possível, outras legislações que lidem com informações públicas devem estar sujeitas aos princípios subjacentes à legislação sobre acesso à informação.

[...].

#### **PRINCÍPIO 9. PROTEÇÃO PARA OS WHISTLEBLOWERS**

**Indivíduos que divulgam informações sobre irregularidades - denunciadores - devem ser protegidos**

Indivíduos devem ser protegidos de quaisquer sanções legais, administrativas ou relacionadas ao emprego para liberar informações sobre irregularidades.

[...] (ARTIGO 19, 1999, p. 2-11, tradução livre).

Como já assentado, além dos Princípios Internacionais do Direito à Informação consolidados pela Artigo 19, outras fontes de alcance global e regional como convenções anticorrupção, declarações, modelos e jurisprudências de cortes internacionais também impulsionaram a difusão de reformas para o acesso. No caso das convenções contra a corrupção, analisadas aquelas da ONU, OEA e OCDE, verifica-se que nelas o acesso à informação é abordado como medida anticorrupção a ser implementada pelos signatários, mas não trazem em si orientações e procedimentos para promoção destes conceitos, com exceção do Artigo 10 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que conforme trecho transcrito a seguir, trouxe exemplos:

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, **adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública**, inclusive no relativo à sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

- a) **A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter**, quando proceder, **informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública**, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;
- b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de **facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões**; e

c) A **publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção** na administração pública.; (BRASIL, 2006b, p. 1, com meus grifos).

Quanto às declarações e modelos que associam o direito à informação à prevenção e combate à corrupção e que mencionam os Princípios Internacionais do Direito à Informação consolidados pela Artigo 19 são exemplos não exaustivos a Declaração de Atlanta, aprovada em fevereiro/2008<sup>16</sup>, e a resolução que aprova os princípios do Direito de Acesso à Informação da OEA, aprovada pelo Comitê Jurídico Interamericana em agosto/2008<sup>17</sup> (THE CARTER CENTER, 2008; OEA, 2008).

Quanto às decisões de cortes internacionais, destacam-se a sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos relativa ao Caso Claudio Reyes e outros *versus* Chile (BANISAR, 2006; MENDEL, 2009). Por meio desta sentença, aquela corte declarou, por unanimidade, que o governo daquele país teria violado o direito à liberdade de pensamento e de expressão dos autores, bem como seus direitos às garantias judiciais e à proteção judiciais (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006). Destaca-se que as fundamentações desta sentença, apesar de não haver menção específica, vinculam-se aos Princípios Internacionais do Direito à Informação consolidados pela Artigo 19<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> A Declaração de Atlanta foi assinada com a presença de representantes da ONU, OEA e Banco Mundial.

<sup>17</sup> Estes princípios serviriam de base para o Modelo Interamericano para Leis de Acesso, lançado em dezembro/2009.

<sup>18</sup> Os trechos da sentença, transcritos a seguir, indicam a ligação entre essas fundamentações e os princípios 1, 3 e 5 da Artigo 19:

7. O Estado [chileno] deve adotar, em um prazo razoável, as medidas necessárias para garantir o direito de acesso à informação sob controle do Estado, de acordo com o dever geral de adotar disposições de direito interno estabelecido no artigo 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, nos termos dos parágrafos 161 a 163 e 168 da presente Sentença.

8. O Estado [chileno] deve realizar, em um prazo razoável, a capacitação dos órgãos, autoridades e agentes públicos encarregados de responder os pedidos de acesso à informação sob controle do Estado sobre a normativa que protege este direito, que incorpore os parâmetros convencionais que devem ser respeitados em matéria de restrições ao acesso a esta informação, nos termos dos parágrafos 164, 165 e 168 da presente Sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006).

Ressalta-se que Toby Mendel (2009) indica outras importantes fontes relacionadas a este processo de difusão e que seriam mais associadas com a agenda pela liberdade de expressão e do meio ambiente, mesmo que o principal fator de impulsão tenha a ascensão da “boa governança”. Entre estas fontes indica principalmente a Declaração de Chapultepec, de 1994, a Declaração dos Princípios da Liberdade de Informação, dos anos 2000, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, e a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública nos Processos Decisórios e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental, de 2001 (MENDEL, 2009).

### 2.3 AGÊNCIA E PODER COMO QUESTÕES RELEVANTES DA REFORMA PARA O ACESSO

Atualmente, há certo número análises comparativas e estudos de caso cujos achados apontam que as reformas para o acesso à informação no contexto da “boa governança” foram marcadas por fatores relacionados a agência e poder.

Estes achados sugerem que a difusão de políticas de acesso neste contexto teria sido significativamente impulsionada pelas preferências de poder e reputação entre as organizações intergovernamentais e ONGs mencionadas na seção anterior, bem como das organizações governamentais e não-governamentais dos países em que as reformas para o acesso ocorreram. Desta forma, a ambiguidade verificada entre as políticas e os padrões internacionais indicariam a centralidade destas questões de agência e poder, em que pese estas reformas terem sido impulsionadas pela lógica que liga o acesso à informação à regulação da ação política.

#### 2.3.1 **Ambiguidade entre Temas Substantivos e de Regulação do Exercício do Direito à Informação**

Os Princípios Internacionais do Direito à Informação consolidados pela Artigo 19, as convenções anticorrupção, declarações, experiências de sucesso e as sentenças de cortes internacionais, como visto, consolidaram procedimentos e balizamentos para a estruturação e

implementação de políticas de acesso. Além disto, tais diretrizes têm sido também amplamente utilizadas como parâmetros em pesquisas comparativas sobre o nível de acesso entre diferentes países, promovidos por organismos internacionais, centros e grupos de pesquisa ligados às comunidades epistêmicas relativas a esta agenda. São exemplos destas pesquisas as análises produzidas pelo grupo *Transparency Evaluation Network*, o *Open Budget Survey* e o já mencionado *RTI-Rating* (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, 2017; TRANSPARENCY EVALUATION NETWORK, 2018).

O *RTI-Rating*, foi desenvolvido pelas ONGs internacionais *Access Info Europe* e *Centre for Law and Democracy*<sup>19</sup> e representa um raqueamento do nível de aderência das normas legais de direito à informação que formalizam as políticas de acesso de diferentes países frente aos padrões internacionais tratados na seção anterior. Observando-se os resultados mais recentes do *RTI-Rating*, de setembro/2018, verifica-se que o maior salto no número de países com estes tipos normas aprovadas ocorreu no quinquênio da virada para os anos 2000, após a publicação dos Princípios Internacionais do Direito à Informação consolidados pela Artigo 19, conforme gráfico apresentado por meio da Figura 1 (ACCESS INFO EUROPE & CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2018).

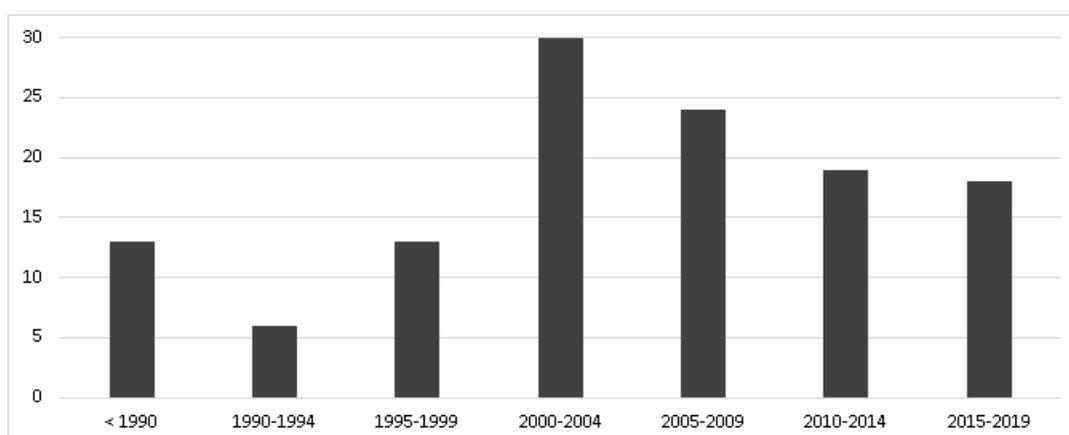


Figura 1 - Quantidade de leis de acesso aprovadas por período. Fonte: gráfico elaborado pelo autor a partir dos resultados do *RTI-Rating* 2018. Nota: elaborada pelo autor a partir dos resultados do *RTI-Rating* 2018, vide Apêndice A.

<sup>19</sup> Esta segunda ONG tem Toby Mendel como um de seus fundadores e diretores.

A metodologia do *RTI-Rating* é baseada em 61 indicadores de aderência referentes aos requisitos estabelecidos pelos padrões internacionais. A cada indicador atribui-se um número natural, que pode variar de 0 (zero) a um máximo determinado. Estes indicadores são agrupados em sete seções (ACCESS INFO EUROPE & CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2018). Observando-se as descrições dos indicadores relacionados a cada uma dessas seções, verifica-se que estes agrupamentos guardam correspondência com os Princípios Internacionais do Direito à Informação consolidados pela Artigo 19. Como indica o Quadro 1, levantou-se por meio deste estudo que o conteúdo de cada uma das seções está mais relacionado a temas afetos à dimensão substantiva do direito à informação ou à regulação do exercício deste direito.

*Quadro 1 - Correspondência entre Seções do RTI-Rating, Princípios Internacionais do Direito à Informação e Dimensões do Direito à Informação*

<b>Seções / Grupos de Temas dos Indicadores do RTI-Rating</b>	<b>Princípios Internacionais do Direito à Informação</b>	<b>Dimensão do Direito à Informação</b>
<b>Direito à Informação</b>	Máxima divulgação (1)	Substantiva (precedência do direito)
<b>Escopo</b>	Máxima divulgação (1), Divulgação tem primazia (8) e Reuniões abertas (7).	Substantiva (titularidade do direito e escopo da política)
<b>Procedimentos de pedido de informação</b>	Promoção de governo aberto (3), Processos para facilitar o acesso (5) e Custos (6).	Regulação do exercício (rito, prazos e competências do tratamento de pedidos)
<b>Exceções</b>	Âmbito limitado de exceções ao acesso (4) e Processos de classificação e para facilitar o acesso (5).	Regulação do exercício (rito, exceções e competências e prazos para o tratamento de processos de classificação e atendimento a pedidos de acesso )
<b>Apelações</b>	Âmbito limitado de exceções (4), Processos para facilitar o acesso (5) e Custos (6).	Regulação do exercício (rito, prazos e competências de recursos contra negativas de acesso)
<b>Sanções e proteções</b>	Processos para facilitar o acesso (5), Divulgação tem primazia (8) e Protecção de denunciante (9)	Regulação do exercício (rito, prazos e competências e hipóteses de aplicação de sanções)
<b>Promoção</b>	Máxima divulgação (1) e Promoção de governo aberto (3)	Substantiva (princípios de promoção do direito)

Nota: elaborada pelo autor a partir dos resultados do *RTI-Rating* 2018, vide Apêndice A, e dos Princípios Internacionais do Direito à Informação (ARTIGO 19, 1999).

Neste estudo, assume-se que a dimensão substantiva do direito à informação corresponde aos princípios e regras sobre a precedência deste direito enquanto direito fundamental e universal, a definição de seus titulares (ou beneficiários), a amplitude do rol de informações consideradas públicas em seu escopo e o conjunto de deveres do Estado com vistas

à promoção deste direito. A segunda representa o conjunto de regras e procedimentos impostos aos aparatos estatais para viabilização do exercício deste direito por parte de seus titulares, versando sobre as exigências e ritos para o tratamento dos pedidos de informação, bem como aos ritos, exceções, prazos e competências para classificação das informações fora do acesso e às sanções aplicáveis em eventuais descumprimento.

A partir das informações constantes do Apêndice A elaborado para este trabalho, 123 países foram analisado na última edição do *RTI-Rating*. O Quadro 2 indica que o quociente de aderência média relativa à dimensão substantiva do direito à informação é de 0,671, enquanto que tal quociente para a dimensão da regulação do exercício deste direito é 0,541. Este quociente de aderência corresponde ao resultado da divisão do somatório das pontuações atribuídas aos indicadores das seções relativas a cada uma das dimensões sobre ao somatório das pontuações máximas destas mesmas seções. A diferença de 0,13 entre entre estes quocientes representa indicativo de que as normas de direito à informação em vigor são, em regra, mais aderentes aos padrões em temas relacionados à dimensão substantiva do que na regulação do exercício do direito.

Quadro 2 - Quocientes de Aderência Média dos Países no último RTI-Rating

Dimensões do Direito à Informação	Seções/Grupos de Temas dos Indicadores de Aderência do <i>RTI-Rating</i>	Média do Somatório da Pontuação das Seções	Somatório das Pontuações Máximas das Seções	Quociente da Aderência Média das Seções
<b>Questões Substantivas do Direito à Informação</b>	Direito à Informação, Escopo e Medidas de Promoção	39,894	52	0,671
<b>Questões de Regulação do Exercício do Direito</b>	Procedimentos de pedido de informação, Exceções, Apelações e Sanções e proteções	53,016	98	0,541
<b>Diferença entre os quocientes de aderência média entre as dimensões</b>				0,13

Nota: elaborada pelo autor a partir dos resultados do *RTI-Rating* 2018, vide Apêndice A.

Para melhor visualização desta tendência de maior aderência das políticas de acesso dos diferentes países aos temas mais substantivos do direito à informação em comparação à

aderência daqueles relacionados ao exercício do direito, elaborou-se o gráfico apresentado na Figura 2. O eixo horizontal representa o quociente do somatório das pontuações das seções ligadas à dimensão substantiva sobre a pontuação máxima correspondente. O eixo vertical resulta da mesma estratégia aplicada à dimensão da regulação do exercício do direito. Os pontos marcados na área representam as posições correspondentes a cada país, de forma que os quocientes de aderência quanto à dimensão substantiva e da regulação do exercício do direito de suas leis de acesso marcam as coordenadas de suas posições em relação a cada um dos eixos. O símbolo “X” no gráfico representa a posição correspondente aos quocientes das aderências médias de todos os países considerados no *RTI-Rating*. A linha diagonal pontilhada representa as posições em que a diferença entre quocientes seria 0 (zero).

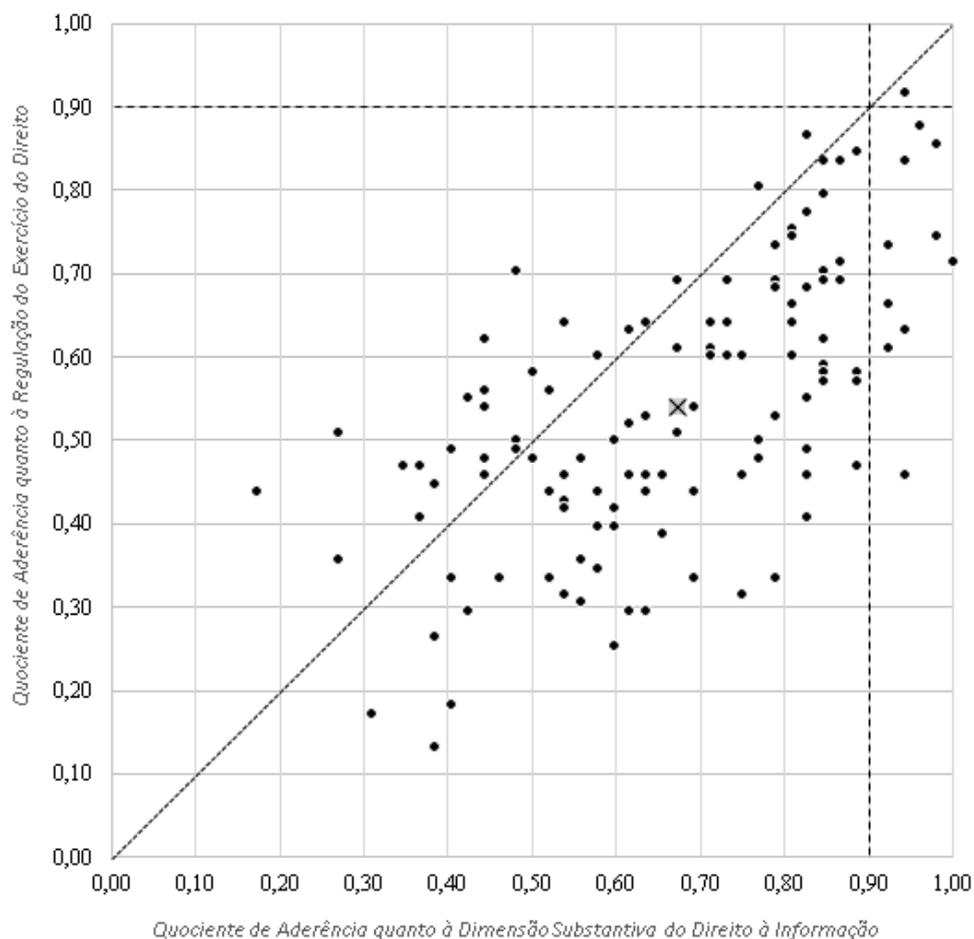


Figura 2 - Posições dos Países com base nos quocientes de aderência quanto à dimensão substantiva e de regulação do exercício do direito à informação. Fonte: gráfico elaborado pelo autor a partir dos resultados do RTI-Rating 2018, vide Apêndice A

Como se pode observar no gráfico acima, a maior parte das normas de direito à informação dos diferentes países são mais aderentes em relação à dimensão substantiva do que em relação à regulação do exercício do direito, visto que a maioria dos pontos que representam as posições dos países encontram-se na área direita inferior – verificando-se um a um, há 97 nesta área e 26 na área esquerda superior. Analisando-se então o número de países que contam com maiores quocientes de aderência em relação a cada dimensão, indica-se que os pontos à direita da linha pontilhada vertical representam os países com quocientes de aderência em questões substantivas superiores a 0,9. Nesta área, há onze países. Quanto ao número de países com aderência superior a este mesmo valor no que tange à regulação do exercício, representada pela área acima da linha pontilhada horizontal, nela há somente um.

Assumindo-se que o aparato estatal e a sociedade ocupem pólos relativamente antagônicos em relação ao direito à informação e observando-se mais uma vez as descrições dos indicadores ligados a cada seção do *RTI-Rating* e a dimensão a que correspondem, tecem-se três considerações sobre a tendência verificada de maior aderência em temas mais substantivos do que à regulação do exercício. Primeiro, as normas legais de uma política de acesso, em relação à primeira dimensão, devem estabelecer a extensão do direito conferido aos cidadãos para obtenção de informações públicas, direito este que é, *a priori*, afirmado em detrimento do poder e discricionariedade do aparato estatal sobre a gestão e disponibilização destas mesmas informações. Segundo, como visto, tais informações são, em regra, geradas, classificadas, disponibilizadas, armazenadas e geridas pelos órgãos e entidades deste aparato e versam sobre decisões, ações, resultados e comportamentos dos agentes a ele relacionados. Terceiro, em relação à regulação do exercício deste direito, estas normas trazem regras, prazos, procedimentos e hipóteses que impõem a forma pela qual este aparato deve viabilizar tal exercício, buscando evitar que organizações, grupos específicos e indivíduos em sua estrutura possam inviabilizar, embaraçar ou mitigar o acesso das informações públicas em seu escopo.

Desta forma, o fato da maior parte dos países apresentar níveis maiores de aderência quanto à primeira dimensão pode indicar que, em que pese o direito à informação e os padrões internacionais terem sua legitimidade amplamente reconhecida desde a virada para a “boa governança”, cidadãos e entidades não-governamentais permanecem, na maior parte dos países, com maior dependência do crivo do aparato estatal para exercê-lo. Esta tendência a uma maior dependência, seguindo este pensamento, pode decorrer do fato de que as regras e procedimentos que regulam tal exercício terem conferido maior discricionariedade ao aparato estatal quanto à disponibilização das informações, situação representada pelo menor nível de aderência conferido pelo *RTI-Rating* no que tange às seções relativas a esta dimensão.

### **2.3.2 Apontamentos da Literatura sobre a Relevância de Questões de Agência e Poder em Reformas e Implementação de Políticas de Acesso**

Estudos de caso e comparados sobre acesso à informação e transparência têm indicado que a ascensão de políticas relacionadas a estas agendas no contexto da “boa governança” representaria um processo de inflexão na cultura política e arranjos institucionais entre os diversos países do globo (BIRKINSHAW, 2006; FOX e HAIGHT, 2010; JARDIM, 1999; MICHENER, 2014).

Por esta perspectiva, o momento anterior às reformas para o acesso seria, no geral, marcado pela predominância da falta de transparência no que tange ao funcionamento do aparato estatal e da relação Estado-Sociedade. Neste quadro, políticos e burocratas teriam como retorno a manutenção de alto monopólio do poder e discricionariedade, o que, em contrapartida, resultava na maior possibilidade de mitigação do interesse público, abusos, corrupção e impunidade. No pólo oposto estaria então a “cultura” da transparência, tratada como concepção ideal, visto que não haveria, *a priori*, culturas e arranjos de abertura plena (BIRKINSHAW, 2006; FOX e HAIGHT, 2010; JARDIM, 1999; MICHENER, 2014).

A partir desta perspectiva, os trabalhos associados a esta literatura têm proposto modelos de investigação de reformas e a implementação das políticas de transparência e acesso baseados em categorias de análise que consideram a existência de tipos ou gradações entre transparência e opacidade.

*Here it is relevant to distinguish between two different kinds of transparency: clear and opaque. This distinction is relevant, because insofar as transparency discourse becomes increasingly fashionable, the forces opposed to it will tend to go underground. They will express their opposition indirectly, by providing less than clear transparency. Opaque or fuzzy transparency involves the dissemination of information that does not reveal how institutions actually behave in practice, whether in terms of how they make decisions, or the results of their actions. The term also refers to information that is divulged only nominally, or which is revealed but turns out to be unreliable. [...]*

*Clear transparency refers both to information-access policies and to programmes that reveal reliable information about institutional performance, specifying officials' responsibilities as well as where public funds go. Clear transparency sheds light on institutional behaviour, which permits interested parties (such as policy makers, opinion makers, and programme participants) to pursue strategies of constructive change (FOX, 2007, p. 667, com meus grifos).*

**Pensar na transparência, portanto, remete-nos à opacidade. Mais ainda, obriga-nos a visualizar os diversos matizes entre estes dois pólos.** Opacidade e transparência não se inserem numa simples relação de exclusão: há graus entre ambas. A riqueza teórica destas noções convida-nos a que nos desviemos da aparente facilidade com que tendem a ser mapeadas estas zonas de luz e sombra. (JARDIM, 1999, p. 51, com meus grifos).

Assumindo que as reformas e a implementação de políticas de acesso à informação têm produzido diferentes níveis de transparência, trabalhos no âmbito desta estudos têm apresentado abordagens e resultados indicam que questões de agência e poder estariam no cerne destes processos. A primeira refere-se ao fato de que tais políticas versam sobre a disponibilização à sociedade em geral de informações que, como já visto, abordam fundamentos, procedimentos, fatores, condições e resultados de decisões e ações de órgãos e entidades do aparato estatal, bem como do comportamentos de políticos, dirigentes e burocratas ligados a ele. Esta contradição essencial reside no fato de que essas informações são, em regra, geradas, classificadas, disponibilizadas e armazenadas por estas mesmas organizações. Voltando-se à antagonia aparato estatal-sociedade, pode-se indicar que o acesso à informação, ao franquear

as informações sobre o funcionamento dos governos e a atuação de políticos e burocratas ligados a eles, tende a diminuir o poder e discricionariedade destes, expondo-os a maior monitoramento e escrutínio da sociedade em geral, servindo como mecanismo de promoção da *accountability* (BANISAR, 2006; FOX, 2007; JARDIM, 1999).

A segunda consideração está ligada à premissa de que a transparência também gera contradições entre organizações e grupos específicos dentro do próprio Estado, visto que aumenta a capacidade de monitoramento entre estes. Desta forma, enquanto os argumentos oficiais pela transparência focam primariamente na importância da expansão do controle dos governos pela sociedade, os mecanismos relacionados a eles têm representado ferramentas poderosas de grupos políticos, gabinetes, altos membros do aparato estatal e burocratas para monitorar estruturas e ações no âmbito do próprio Estado, impactando no equilíbrio entre coalizões de governo. Esta associação entre transparência e monitoramento entre atores do Estado funcionaria então como uma explicação adicional para a impulsão de reformas para o acesso por parte dos governos em diferentes países. Esta impulsão não estaria baseada então somente no sentido da adequação (*appropriateness*) tendo em vista a legitimidade do acesso à informação como direito fundamental e ferramenta anticorrupção ou nas pressões de organizações intergovernamentais, ONGs e governos de outros países. No núcleo desta difusão isomórfica de políticas de acesso estariam as preferências de líderes dos governos nacionais dos países em que estas reformas tomaram lugar, voltadas principalmente ao aumento da capacidade de controle de suas bases aliadas, partidos de oposição e governos de outras esferas (FOX, 2007; MICHENER, 2014; 2015; XIAO, 2013).

O estudo de Weibing Xiao sobre a reforma para o acesso à informação na China aponta dois aspectos relevantes que podem ser aplicados para análise desta associação transparência-monitoramento enquanto impulsionador de reformas capitaneadas por membros de governo. Primeiro, as organizações governamentais, principalmente aquelas voltadas ao combate à

corrupção, têm um interesse inerente na expansão do acesso para viabilizar suas atividades de auditoria, fiscalização e correição e melhorar sua própria reputação. Segundo, os membros dos núcleos centrais de gabinetes presidenciais, com a ampliação da transparência, podem reduzir impactos de escândalos políticos, seja porque desta forma podem prestar esclarecimentos de forma mais ágil ou porque esta ampliação, em si, possa ser utilizada como uma dessas eventuais respostas (XIAO, 2013).

Michener (2014; 2015) propõe um modelo de análise de reformas para a transparências que liga o fortalecimento das políticas de acesso à informação na América Latina às condições políticas que marcam o contexto em que estas ocorreram. Resumidamente, o número de partidos que compõem os gabinetes presidenciais e a força da coalizão do chefe do Poder Executivo no Legislativo representam o mecanismo que explicaria como reformas para o acesso fundadas em mesmos padrões internacionais resultam em instituições com mais ou menos força. Desta forma, assume que os dilemas de delegação e os benefícios da transparência para os chefes do Executivo são proporcionais ao número de partidos que compõem seus gabinetes. Neste sentido, em países em que este número é amplo, os chefes do Executivo e seus núcleos políticos centrais ficam mais propensos a apoiar reformas que resultem em fortes mecanismos de transparência. Em países com sistemas políticos marcados por poucos partidos nos gabinetes, onde os dilemas de delegação são menores, os chefes do Executivo tendem a apoiar reformas que resultem em mecanismos mais fracos, que não sejam capazes de produzir exposições indesejadas.

Destacando alguns contextos onde e quando reformas produziram instituições de acesso mais fortes, Michener (2014; 2015) indica que tanto as estratégias para legitimação das propostas quanto a força política do chefe do Executivo importam. Concentrando-se nos requisitos para ascensão de políticas de acesso propostas pelos chefes do Poder Executivo, este autor enfatiza a necessidade da apresentação de justificativas convincentes para sua aprovação.

Tais justificativas assumem tipicamente a forma de enunciações sobre a necessidade do cumprimento de obrigações decorrentes de pressões internacionais e domésticas para a convergência a padrões internacionais (MICHENER, 2014, p. 78).

Analisando a importância da força política do chefe do Poder Executivo em que emergem fortes arranjos para o acesso, Michener (2015) aponta a importância de se considerar dois aspectos. O primeiro refere-se ao fato de que partidos de oposição, quando assumem comandos de governos, tendem a se portar inicialmente com certa avidez pelo escrutínio sobre a conduta de burocratas e pela boa reputação como promotores da transparência. Segunda, que chefes do Executivo sem maioria no Legislativo tendem a buscar a cooperação de partidos de oposição, o que pode levar ao estabelecimento de políticas que, mesmo que formalmente sejam fortes (*de jure*), não são implementação com o mesmo vigor e acurácia (*de facto*) (MICHENER, 2015).

Estas questões sugerem a possibilidade de usos e efeitos do acesso à informação para o jogo político que vão além do mero monitoramento da integridade e desempenho do aparato estatal. Os primeiros referem-se ao fato de que a promoção do acesso melhora a imagem das autoridades, grupos específicos e organizações ligadas ao aparato estatal, bem como das organizações intergovernamentais e não-governamentais que impulsionam e se engajam nos processos de agenda e formulação ligadas a este tema. Como já apontado na seção anterior, estas últimas têm a manutenção de sua área de influência e seu suporte financeiro ligadas a adesões a convenções e compromissos, doações, contribuições e parcerias que dependem do reconhecimento de seu protagonismo nestes processos.

Os segundos usos e efeitos referem-se ao fato de que o monitoramento ampliado pelo maior acesso, via de regra, fortalece o poder dos chefes dos Executivos dos diferentes países sobre os Legislativos, na medida em que aumenta o controle não só sobre os partidos de oposição e governos subnacionais, mas mesmo sobre suas próprias bases aliadas e sobre

burocracia presente no aparelho de Estado. Por fim, estes chefes e os núcleos centrais de suas coalizões tendem a promover a transparência não só para preservação de sua imagem ou de sua liderança sobre os demais grupos político no âmbito do Estado, mas também por conta da possibilidade de perda de tal liderança, situação que faz com que o acesso à informação permita que, como componentes coadjuvantes da base aliada ou mesmo da oposição, tenham algum nível de participação ou controle sobre os novos dirigentes. A razão por trás destes últimos usos e efeitos decorre, por sua vez, dos riscos de infelidade política e alternância próprios da democracia, bem como do duplo sentido atribuído à transparência nestes regimes. O primeiro sentido liga-se ao fato de que a transparência, como já abordado, permite que o chefe do Executivo e seu núcleo central monitorem aliados e opositores. O segundo, que ela viabiliza que cidadãos, entidades não-governamentais, e inclusive aliados e opositores, também exerçam controle sobre estes mesmos chefe e núcleos.

Alguns trabalhos sobre fenômenos ligados a essas contradições entre os usos e efeitos das reformas e políticas de acesso no Brasil e no México indicam desafios para o direito à informação e para a agenda de pesquisa sobre o tema. Cunha Filho (2017; 2019) indica a presença de mecanismos de controle das informações na atual política brasileira de acesso, caracterizada pela existência de normas, procedimentos e práticas que conferem maior discricionariedade ao aparato estatal no que tange à viabilização do exercício do direito à informação. A presença deste controle teria como base a distribuição de competências a órgãos não independentes e a previsão de exceções com certas lacunas e imprecisões entre os procedimentos de disponibilização e classificação de informações, formalizados por meio das normas legais e regulamentares daquela política.

*Although Brazil's RTI law certainly has provisions aimed at promoting transparency, Executive Order 7.724/12, the complementary executive branch regulations and the law itself constrained these provisions by creating mechanisms that stretch the discretionary power of non-elected officials to use the exceptions to these rules, creating tensions between transparency and control of information (CUNHA FILHO, 2017, p. 418).*

Fox e Haight (2010, p. 137-138) alertam que o fato da transparência ter passado a ser largamente aceita como pressuposto básico de qualquer governo que se diga democrático, faz com que se torne pouco provável que políticos e burocratas se ponham explicitamente contra ela. O efeito perverso é a dificuldade de se encontrar evidências de forças contrárias ao acesso à informação advindas de organizações ou grupos políticos ligados ao aparato estatal.

Por conta desses possíveis usos e efeitos das políticas de acesso à informação, considera-se que as reformas para o acesso tendem a ser atravessadas por duas questões de relacionados a agência e poder. Primeiro, mesmo que o acesso à informação implique em determinada mitigação ao poder e à discricionariedade dos grupos específicos e organizações governamentais, esses, em regra, são levados a promover reformas para o acesso para melhoria da própria imagem e de sua capacidade de monitoramento.

Segundo, essas organizações e grupos devem, em regra, buscar o estabelecimento de regras que reduzam as vinculações no que tange à classificação e disponibilização das informações públicas. Dessa forma, atores ligados a governos nacionais diminuem os impactos negativos a suas reputações e os desgastes junto a defensores do acesso à informação e de outros temas dos direitos humanos. Ao mesmo tempo, essa atitude tende a preservar os ganhos para o monitoramento sem maior exposição a um eventual exercício mais amplo do direito à informação. Nesta tese, assume-se que essa contradição parcial gerada por questões de agência e poder não só têm atravessado as reformas para o acesso como estão no cerne da ambiguidade verificada nos resultados da análise dos níveis de aderência entre as seções do *RTI-Rating*, ligadas às dimensões substantiva e de regulação do direito à informação.

## 2.4 CONCLUSÕES

Este capítulo abordou os aspectos gerais da difusão de reformas para o acesso à informação no contexto da “boa governança”, com foco na ambiguidade das políticas resultantes frente aos padrões que as têm legitimado.

A ideia central aqui foi analisar os aspectos gerais dessas reformas, assumindo-se que estes se refletiram no delineamento da reforma para o acesso à informação no Brasil. Como verificado, estes processos foram impulsionados por atores e padrões internacionais comuns, orientados pela lógica de que o acesso à informação mitiga a corrupção à medida em que permite a regulação da ação política. Como efeito, as reformas para o acesso neste contexto deixaram em segundo plano a relação entre o acesso à informação e a liberdade de expressão e outros temas ligados aos direitos humanos.

Apesar deste núcleo comum de atores e padrões, verificou-se que as políticas resultantes destes processos têm apresentado ambiguidades entre seus dispositivos e os padrões que lhes deram origem. Em regra, estas políticas são mais aderentes aos padrões nos temas relacionados à dimensão substantiva do direito à informação do que naqueles ligados à regulação deste direito. A literatura científica que aborda estas reformas traz apontamentos que indicam que na gênese desta ambiguidade estão questões de agência e poder no desenrolar desses processos, em que pese terem sido sustentadas pela lógica que liga o acesso à informação à regulação da ação política.

A primeira seção deste capítulo teve como foco a ascensão desta agenda e questões conceituais que ligam a prevenção e o combate à corrupção ao acesso à informação. A segunda apresentou as principais organizações intergovernamentais e ONGs que têm atuado como provedoras e impulsionadoras de reformas para o acesso nos diversos países, bem como as experiências de sucesso e os governos nacionais que também têm funcionado como legitimadores e promotores destas reformas. A última seção trouxe a análise sobre os níveis de aderência das políticas de acesso frente aos padrões internacionais e estudos e registros que, juntos, indicam que questões de agência e poder têm sido relevantes no desenrolar das reformas em foco.

### 3 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE AGÊNCIA E PODER EM PROCESSOS DE REFORMA

Este capítulo discute as abordagens de trabalhos científicos recentes dedicados ao exame de como agência e poder estão no cerne de processos de reforma. A ideia central deste segmento é examinar as bases teóricas e conceituais destes trabalhos para o desenvolvimento dos pressupostos, unidade e elementos de análise da abordagem da dinâmica política desenvolvida nesta tese para exame da reforma para o acesso à informação no Brasil.

Ressalta-se que as abordagens teóricas aqui analisadas se relacionam tanto ao campo do institucionalismo quanto ao das políticas públicas, destacando-se aquelas que assumem a política como mecanismo causal no delineamento de processos de reforma. Quanto às abordagens ligadas ao institucionalismo organizacional e ao institucionalismo histórico, levantam-se aquelas centradas na investigação de fatores de ordem política relacionados ao caráter desigual dos resultados das instituições, à ambiguidade que lhes é inerente e à lógica e legitimidade que estas reproduzem e sustentam. Quanto às abordagens dos trabalhos ligados ao campo das políticas públicas, trazem-se os modelos de análise de processos de mudança sobre temas controversos a partir da competição entre coalizões de *advocacy* e seus sistemas de crenças e interesses, bem como de processos de reforma e implementação enquanto resultantes de jogos de preferências ligados a barganhas e compromissos entre atores de governo. A última seção se aprofunda em estudos teórico-metodológicos e teóricos-empíricos que analisam ou se servem da abordagem *mecanística* da causalidade e da técnica do *process-tracing* para análise de como a presença de interesses de poder ou da política da burocracia, enquanto, mecanismos causais conceitualizados, forjaram processos de reforma.

#### 3.1 MUDANÇA E CONTINUIDADE NO INSTITUCIONALISMO ORGANIZACIONAL E HISTÓRICO

Como indicado, as primeiras abordagens que sustentam a abordagem teórica apresentada por meio deste estudo relacionam-se ao campo institucionalismo, perspectiva que

se distingue por centrar-se no pressuposto de que o comportamento dos atores que impulsionam mudanças ou dão suporte à continuidade de regras, práticas e estruturas são função do ambiente institucional que os envolve (SCHMIDT, 2005; THELEN e STEINMO, 1992). Parte assim da premissa de que a compreensão dos fenômenos sociais exige postulados que considerem o caráter provisório e específico das condições de sua ocorrência, norteando-se por abordagens de médio alcance, centradas na análise de variáveis institucionais para investigação da realidade social (MITCHELL, 1999; SCHMIDT, 2005; THELEN e STEINMO, 1992; SKOCPOL, 1985).

A literatura sobre o institucionalismo tem organizado suas abordagens conforme os aspectos ontológicos e epistemológicos adotados e suas implicações metodológicas. Nos campos dos Estudos Organizacionais e da Ciência Política, estas vertentes comumente dividem-se em institucionalismo da escolha racional, histórico e institucionalismo organizacional<sup>20</sup>.

Para a vertente organizacional, também denominada de sociológica ou normativa por autores ligados à Ciência Política e às Políticas Públicas, como Hall e Taylor (2003) e Peters (2016), as instituições constituem-se como os elementos estruturantes da ação social, representando não só regras e procedimentos formais, mas antes deles e em seu cerne, os valores, crenças e parâmetros cognitivos que definem as relações e as práticas entre os atores nas diversas áreas da vida institucional.

Marcada pela linha de pensamento baseada na impossibilidade de que as regras sociais surjam da gênese espontânea ou da agência totalmente livre dos atores sociais, es vertente apoia-se na presunção de que as instituições decorram necessariamente de parâmetros anteriores socialmente legitimados. Dessa forma, assume que a análise de fenômenos de preservação ou mudança institucional ocorrem por processos impulsionados por forças

---

<sup>20</sup> Destaca-se que esta divisão não é consensual, visto que resta grande profusão de visões sobre a tipologia das diversas vertentes institucionalistas (DIMAGGIO e POWELL, 1991; HALL e TAYLOR, 2003).

isomórficas relacionadas aos diferentes campos organizacionais (DIMAGGIO e POWELL, 1991; POWELL, 1991).

Os campos organizacionais são os conjuntos de organizações, grupos específicos e indivíduos que atuam de forma permanente ou temporária em atividades ligadas a uma determinada área da vida social. Estes membros compartilham e reproduzem uma determinada lógica institucional que orienta suas práticas e estabelece as bases das relações entre eles e os representantes de campos adjacentes, dando materialidade aos valores ligados à ideia legitimidade em seu âmbito. O conceito de isomorfismo representa o mecanismo que explica como a mudança institucional resultaria do fato desses membros incorporarem valores, regras e práticas reputadas como legítimas no âmbito de seus campos ou de campos adjacentes, mesmo que de forma temporária. Assim, as estruturas, processos e práticas no âmbito de um campo tenderiam a ser alteradas à medida necessária à adequação ao que nele estabeleça-se como sendo legítimo, levando as organizações a adotarem formatos, normas e procedimentos que guardam determinada uniformidade. Nesta vertente, o campo organizacional representa principal a unidade de análise para investigação da estrutura e dos processos de mudança (DIMAGGIO e POWELL, 1983; HALL e TAYLOR, 2003; SCOTT, 2014).

Desta forma, os primeiros trabalhos baseados nas ideias de campo organizacionais e isomorfismo, no início dos anos 1980, assumiam que processos de reforma eram basicamente orientados pelo sentido da adequação (*appropriateness*). Tendo como base este pressuposto, apontavam que a abordagem destes processos como emulações de padrões tidos como legítimos no âmbito do campo sob análise apresentava maiores ganhos teóricos sobre suas características e resultados em contrapartida às abordagens centradas na ação racional e seu norteamento pela eficiência dos sistemas e seus equivalentes quanto à instrumentalidade, próximas às teorias utilitaristas e do auto-interesse (HALL e TAYLOR, 2003; PETERS, 2016; SCHMIDT, 2005; SCOTT, 2014).

As pesquisas mais recentes sobre reformas institucionais a partir da vertente organizacional têm partido de abordagens teóricas sobre estes processos que, em que pese caracterizá-los a partir do conceito do isomorfismo, pressupõe que sejam significativamente orientados pela agência dos atores que impulsionam estes processos. Por esta nova perspectiva, processos de reforma são analisados a partir da atribuição a eles de um sentido mais político, centrado nesta agência e nos desdobramentos inerentes relacionados a questões de poder que os envolvem.

*Agency refers to an actor's ability to have some effect on the social world – altering the rules, relational ties, or distribution resources. The presence of agency presumes a nondeterminant, “voluntaristic” theory of action: “to be able to ‘act otherwise’ means being able to intervene in the world, or to refrain from such intervention, with the effect of influencing a specific process or state of affairs (Giddens 1984: 14). Agency provides for a consideration of power in institutional processes (SCOTT, 2014, p. 94, com meus grifos).*

Desta forma, esta nova agenda tem partido do ponto de vista de que reformas, mesmo impulsionadas por emulação, não tem em seu cerne a simples busca pela adequação de estruturas baseadas na legitimidade do campo, mas sim são forjadas pela agência dos atores inseridos nessas estruturas e pelos eventuais conflitos e acomodações entre seus interesses, valores e recursos de poder decorrentes de suas posições (BOUTINOT e MANGEMATIN, 2013; POWELL, 1991; SCOTT, 2014).

A agenda de pesquisa dedicada à investigação de processos de difusão de instituições em âmbito global e regional tem se utilizado destes conceitos do institucionalismo organizacional para examinar como a dialética estrutura-agência atua no núcleo destes processos em campos específicos, como naqueles relacionados à regulação e securitização ou ao combate à corrupção e lavagem de dinheiro. Por esta perspectiva, tem-se que tal disseminação, legitimada por uma estrutura de valores e posições de poder dos componentes internacionais do campo sob análise, ocorre em cada país a partir de conflitos e conformações que envolvem também os atores domésticos correspondentes àquele campo, com seus respectivos valores e poderes. Desta forma, processos de difusão baseiam-se na presunção de

legitimidade dos padrões de um determinado campo internacional e concretizam-se pela multiplicidade de reformas em diferentes países a partir de processos de transferência (ou tradução) que não simplesmente os copiam, mas geram novas instituições decorrentes da conformação entre estes padrões e os arranjos domésticos a partir de choques e acomodações entre os interesses, valores e poderes dos atores internacionais e nacionais (MARSH e SHARMAN, 2009; RADAELLI, 2000; 2005; SHARMAN, 2008; 2010).

Passando-se à vertente histórica, esta assume as instituições representam legados históricos que se materializam principalmente por meio das normas, procedimentos, protocolos e regras oficiais e oficiosas da comunidade e da economia política. A análise sobre a preservação e a mudança institucional a partir desta vertente tem como premissa a ideia de que as instituições, ao estabelecerem relações e práticas entre os diferentes atores na economia e na política, distribuem poderes e recursos de forma assimétrica, produzindo desigualdades marcadas na história. Desta forma, esta vertente parte da ideia de que as instituições reforçam as relações de poder inscritas nas trajetórias anteriores (*path dependent*), tendo em vista o fato de que estruturam relações e práticas e que, ao mesmo tempo, também representam produtos das regras sociais consolidadas na história e que, por isso, diminuem as incertezas e ampliam a dimensão temporal dos atores (HALL e TAYLOR, 2003; PIERSON, 2015).

Esta ideia de que as instituições seriam mormente dependentes das trajetórias anteriores orientou os primeiros estudos relacionados a esta vertente, limitando sua visão sobre os fenômenos de mudança institucional à ocorrência de conjunturas críticas que promovessem alterações abruptas e alheias aos efeitos das próprias instituições (*critical junctures*). A partir desta visão, somente em decorrência de fenômenos exógenos poderiam ser alteradas as condições que geram os retornos crescentes (*increasing returns*) dos arranjos institucionais e que aprisionam os atores envolvidos na lógica por eles reproduzida (*lock-in effects*) (ARTHUR, 1990; PIERSON, 2015).

Com o avanço da agenda de pesquisas voltada à investigação de fenômenos relacionados a mudanças graduais, uma segunda visão relacionada à compreensão das trajetórias institucionais emergiu, partindo da premissa de que mudanças institucionais não se constituem somente de forma abrupta e em função de choques de exógenos. Essa agenda trouxe para o foco da investigação os fenômenos de mudança e continuidade relacionados ao regime institucional sob análise, partindo deste conceito para definir e categorizar os fatores relevantes para sua investigação, sejam tais externos ou internos a ele.

*By regime we mean a set of rules stipulating expected behavior and ‘ruling out’ behavior deemed to be undesirable. A regime is legitimate in the sense and to the extent that the expectations it represents are enforced by the society in which it is embedded. Regimes involve rule makers and rule takers, the former setting and modifying, often in conflict and competition, the rules with which the latter are expected to comply. [...] Conceiving of institutions as regimes not only makes them eminently accessible to empirical research as it translates institutional relations into relations between identifiable social actors. Even more importantly, as the analyses in this volume confirm, it is only if we can distinguish analytically between the rules and their implementation or ‘enactment’—and, by extension, if we can identify the gaps between the two that are due to or open up opportunities for strategic action on the part of actors—that we can capture important features of incremental endogenous change (STREECK e THELEN, 2005, p. 12-13).*

Esta perspectiva trouxe ganhos teóricos ao exame de casos de inflexão e continuidade em trajetórias de instituições de diferentes regimes, expandindo a análise sobre a relação entre fatores exógenos e endógenos e trazendo questões relacionadas às desigualdades geradas pelas instituições e às ambiguidades que lhes são inerentes. Desta forma, erigiu-se uma segunda agenda de pesquisa relacionada à vertente histórica, centrada na agência daqueles que dão reprodução aos preceitos das instituições em foco e que lutam por sua preservação ou transformação, bem como às próprias estruturas que delas decorrem e seus efeitos relacionados à delegação de poderes e à definição de valores que orientam estes atores (JACKSON, 2005; STREECK e THELEN, 2005).

Os modelos mais recentes voltados à análise de mudanças em regimes institucionais a partir desta agenda têm assumido que os modos pelos quais estes processos ocorrem e o tipo de conduta determinante dos atores-chave que os impulsionam seriam função do contexto político

e da discricionarietà na interpretação e aplicação das instituições-alvo. O contexto político representaria, neste caso, o conjunto de pontos de vetos em relação à mudança do regime institucional em foco. A discricionarietà estaria relacionada à ambiguidade decorrente das lacunas e imprecisões presentes nas próprias instituições-alvo (MAHONEY e THELEN, 2010; SHEINGATE, 2010).

Resumindo os principais pontos em comum das perspectivas dessas vertentes nas questões relacionadas a agência e poder, observa-se que por suas abordagens, tanto processos que redundam em mudança quanto em continuidade estão intrinsecamente relacionados a fatores de ordem política que envolvem os atores-chave que deles participam. Tais fatores residem no caráter desigual dos resultados das instituições sob análise, na ambiguidade que lhes é inerente e na lógica e legitimidade que elas sustentam.

Sobre o caráter desigual, estas abordagens pressupõem que as instituições representam elementos estruturantes da vida social, que moldam comportamentos e relações entre indivíduos e grupos nas diversas áreas da economia e da política e, por isso apresentam propriedades distributivas e assertivas ligadas, respectivamente, à repartição de poderes e recursos e afirmação de valores. Estas propriedades referem-se então benefícios e obrigações atribuídas a diferentes atores ligados à implementação e a outros afetados por seus resultados. Por esta perspectiva, as instituições constituem-se, em regra, em objetos de lutas e acomodações entre aqueles que buscam alterá-las ou preservá-las com base em interesses e valores (POWELL, 1991; STREECK e THELEN, 2005).

Sobre as ambiguidades, estas abordagens fundam-se na ideia de que as instituições também são elementos socialmente estruturados. A ideia de ambiguidade está relacionada ao fato de que a interpretação e aplicação das instituições são orientados por preferências, valores e parâmetros cognitivos que são inerentemente limitados e controversos. Tal controvérsia, por sua vez, varia no transcorrer do tempo e a depender dos discursos, práticas e relações sobre as

quais se deem sua reprodução (JACKSON, 2005; MAHONEY e THELEN, 2010; SCHMIDT, 2010; SHEINGATE, 2010).

Sobre o terceiro fator de ordem política, estas vertentes abordam que a lógica das instituições representa o conjunto de perspectivas acerca das práticas e relações que esta condiciona, sendo que é a partir deste conjunto que são definidos os parâmetros que orientam os atores-chaves que promovem tal condicionamento. Como esta lógica define a trajetória de uma dada instituição, situações de continuidade ou de inflexão não decorrem, em regra, exclusivamente de grandes choques ou de ocorrências isoladas endógenas, mas da combinação de questões exógenas e do conjunto de resultados positivos (ou negativos) acumulados no tempo, cujo efeito é a afirmação ou a alteração desta mesma lógica (DEEG, 2005; MAHONEY e THELEN, 2010; THELEN, 2003; SCOTT, 2014).

Por estas bases, a lógica de uma instituição é então resultante de processos sociais que se dão a partir da dialética estrutura-agência e que decorrem tanto de cultivos perenes (*cultivation*) de seus atores-chave e de outros efeitos previstos e não previstos de sua reprodução, quanto aos discursos e compromissos sociopolíticos que a afetem. Assim, situações de permanência ou mudança são representações de tipos ideais de fenômenos inscritos em processos institucionais, ligados tanto ao contexto em que as instituições se insere quanto a ocorrências e outros processos de diferentes prazos (longos e curtos) que combinam fatores endógenos e exógenos e redundam em preservações ou alterações dos efeitos distributivos e assertivos e, logo, no poder e na reputação dos atores envolvidos (DEEG, 2005; JACKSON, 2005; JACKSON e DEEG, 2012; SCHMIDT, 2010; SCOTT, 2014).

No que diz respeito à legitimidade, dado que a lógica define os parâmetros que orientam a reprodução de uma instituição, tem-se por estas abordagens institucionalistas que a reputação atribuída aos atores-chave acaba representando função desta mesma lógica e do contexto político e discursivo. Por esta linha, os diferentes os regimes ou campos organizacionais são

marcados pela lógica do conjunto de instituições que os estruturam, sendo esta a base que sustenta a legitimidade em seu âmbito. Uma vez que a legitimidade remete à ideia da qualidade que se atribui às ações que são desejáveis, próprias e/ou apropriadas no âmbito de um sistema social, as organizações, grupos e atores individuais que gozam de maior legitimidade em relação às atividades compreendidas em um dado campo são aquelas que usufruem das melhores reputações por empreenderem as ações reconhecidas como as mais adequadas (SCOTT, 2014; SUCHMAN, 1999). Por conta de sua boa reputação, estes atores conseguem impulsionar e influenciar de forma mais marcante a interpretação e a aplicação das instituições relacionadas a seus campos, bem como sua preservação ou transformação (BOUTINOT e MANGEMATIN, 2013; SCOTT, 2014).

### 3.2 COALIZÕES DE *ADVOCACY* E POLÍTICA DO GOVERNO NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A abordagem teórica apresentada por meio deste estudo combina as premissas relacionados aos fatores de ordem política das abordagens institucionalistas, vistas na seção anterior, com os elementos centrais dos modelos de análise de reformas em temas controversos e a partir de jogos de barganha e compromissos, ligados ao campo das políticas públicas. Trabalhos recentes relacionados a este campo, baseados em abordagens que consideram a relação entre política pública (*policy*), atividade política (*politics*) e instituições, têm retratado este primeiro conceito, em que pese a diversidade de posições sobre sua definição e alcance, como o conjunto de decisões e ações de cunho público tomadas e implementadas por atores governamentais e não-governamentais a partir de estruturas pré-existentes que são, ao mesmo tempo, impactadas por mesmas decisões e ações (HEINELT, 2007; HILL, 1997; PETERS, 2016).

Por esta abordagem, as instituições, enquanto conjuntos de posições, valores, procedimentos ou mesmo organizações, representam tanto os elementos estruturais que

legitimam, regulam, promovem políticas públicas quanto só se materializam por meio das políticas às quais dão lógica e sustentação, ou seja,

*[...] institutions can be defined by their policies. These are not two elements that are only tangentially linked: the public sector institution and its attempts to influence the economy and society are closely bound up with each other. We can think of institutions being defined at least in part by what they do, and when there is a disjuncture between action and the fundamental logic of the institution there will be a need to modify one or the other, or both. Thus, to say public sector institutions make or influence public policy is to some extent the same as saying institutions are (PETERS, 2016, p. 58).*

Partindo-se desta relação entre instituições e políticas públicas, estes trabalhos assumem que a preditibilidade e o autorreforço das primeiras, geralmente, representam também efeitos destas últimas. Neste sentido, políticas públicas tendem a ser duráveis no tempo por reproduzir uma dada legitimidade que estabiliza as relações sociais sob seu escopo. Os resultados repetidos destas políticas retornam positivamente reafirmando esta mesma legitimidade erigida a partir de uma estrutura de posições e valores aceitáveis, autorreforçando a continuidade de sua própria lógica (HEINELT, 2007; HILL, 1997; PETERS, 2016).

Por conta destas propriedades que ligam as ideias de instituições e políticas públicas e pelo fato de assumirem que em seu núcleo residem questões relacionadas ao poder e aos jogos relacionados a sua distribuição, obtenção e regulação, tais trabalhos indicam que processos de reforma estão imanentemente conectados à atividade política e acepções que representam polos contraditórios e complementares da dialética estrutura-agência. A primeira refere-se à ideia de política enquanto conjunto de atividades que ordenam relações e solucionam conflitos sociais, direcionando e estabilizando agendas, ações e recursos em uma dada jurisdição (*polity*). A segunda tem na atividade política a ideia de conjunto de ações de contestação, competição e negociação, mais relacionada à concepção de desordem (HEINELT, 2007; PETERS, 2016; ZITTOUN, 2014).

Tendo como base este pressuposto de que processos relacionados a políticas públicas e as instituições associadas representam atividades políticas, estes trabalhos afirmam a

necessidade de que a análise de reformas considere questões de agência e poder que, como defendem, estão no cerne destes processos. Desta forma, aproximam-se das agendas de pesquisa mais recentes das vertentes organizacional e histórica do institucionalismo que incorporam em suas abordagens questões ligadas à agência e poder, discutidas nas seções anteriores, advogando por modelos que partem de unidades e elementos de análise que combinam as abordagens daquelas vertentes com as do campo das políticas públicas.

*For example, the normative perspective on institutions, and to some extent the discursive perspective, provide more useful explanations of how individuals become involved in the institution than they do of how decisions are made within those institutions. These approaches may, however, be combined usefully with the Advocacy Coalition Framework [...] to help understand how those ideas are put into effect in the policy process. **The ACF contains a clear political dynamic that is especially useful for understanding how policies change, if not necessarily how they are formed initially. The emphasis on the advocacy of alternative policy perspectives demonstrates how ideas can be used to motivate policy choices** (PETERS, 2016, p. 69, com meus grifos).*

Sobre os modelos de análise de reformas em foco nesta seção, o modelo de coalizões de *advocacy* ou ACF, mencionado na citação acima, tem como foco a investigação de mudanças em políticas públicas a partir da dinâmica entre coalizões e seus sistemas de crenças. O segundo, o modelo de política do governo ou GPM, busca analisar como disputas entre preferências de atores governamentais, mediadas pelas regras de decisão aplicáveis e pela resultante dos recursos de poder por eles mobilizados, forjam processos de reforma. Estes dois modelos assumem que processos de reforma, como indicado acima, representam atividades ligadas à política e, logo, têm em seu cerne questões de agência e poder.

Atualmente, entre os estudos do campo das políticas públicas com foco em reforma e continuidade de políticas públicas que abordam temas controversos, o ACF tem sido hegemônico. Esta mesma situação ocorre com o GPM no que tange as pesquisas que visam ao delineamento de processos de decisão e ação envolvendo questões internacionais, comumente permeados por conflitos de preferências entre atores políticos e da burocracia. Neste sentido, estes modelos afastam-se da concepção racionalistas sobre os fenômenos sociais, servindo

como alternativa às abordagens que atribuem aos processos de políticas públicas o sentido de representarem ciclos lineares de problema-solução-resultado. Assim sendo, tanto o ACF quanto o GPM assumem que reformas e instituições resultantes são, em regra, forjadas por atividades políticas, ou seja, por relações de poder e valores que envolvem os atores-chave nelas engajados, muitas vezes alheias à eficiência dos sistemas (BEACH e PEDERSEN, 2013; RITTER, HUGHES, *et al.*, 2018; WEIBLE e JENKINS-SMITH, 2016; YETIV, 2001).

Quando ao ACF, indica-se que este modelo tem sido comumente utilizado para o exame de processos de mudança em políticas públicas com questões controversas entre os atores participantes. A partir da análise da literatura científica sobre este modelo, verificou-se que sua abordagem confere centralidade à investigação de aspectos relacionados à agência, bem como à forma com que se dá a impulsão destes processos. Sobre o primeiro, assume que tais reformas são função da atuação e interação entre as organizações, grupos e indivíduos que defendem agendas e que participam da formulação ou da implementação das políticas públicas sobre as quais haja pontos sob disputa. Sobre as formas de impulsão, observou-se que o modelo apresenta tipos não excludentes que podem ser divididos em três: a partir de choques ou reajustes exógenos ou endógenos; processos de aprendizagem envolvendo os próprios atores; e negociações e acordos entre eles (RITTER, HUGHES, *et al.*, 2018; SABATIER e WEIBLE, 2007).

Em relação à investigação dos aspectos relacionados à agência, o ACF assume que os atores participantes de processos de reforma organizam-se e norteiam suas propostas e ações a partir de sistemas de crenças e interesses em relação aos temas sob debate. Baseando-se na concepção da racionalidade limitada dos indivíduos e grupos participantes em processos sociais, este modelo pressupõe que tais atores dispõem de uma capacidade cognitiva restrita em relação a estes temas, sendo suas crenças e mesmo interesses resultantes do contexto, vieses e

jogos discursivos a eles relacionados (PETERSON e JONES, 2016; WEIBLE e JENKINS-SMITH, 2016).

Um segundo resultado deste processo social que estabelece e reforça sistemas de crenças é a atribuição de gradações entre elas. Desta forma, o ACF parte da ideia de que as crenças podem ser divididas em pelo menos quatro tipos:

- a) crenças centrais profundas, representadas pelo conjunto de perspectivas e valores mais duráveis e profundos que orientam os atores participantes em processos de reforma;

*Deep core beliefs involve very general normative and ontological assumptions about human nature, the relative priority of fundamental values such as liberty and equality, the relative priority of the welfare of different groups, the proper role of government vs. markets in general, and about who should participate in governmental decision making. The traditional left/right scales operate at the deep core level. Deep core beliefs are largely the product of childhood socialization and, thus, very difficult to change (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 194).*

- b) crenças em políticas públicas (*policy core beliefs*), que se referem ao conjunto de valores e visões sobre problemas relevantes e políticas necessárias para solucioná-los, derivadas do contexto discursivo hegemônico, sendo que Weible e Jenkins-Smith (2016, p. 20) indicam como exemplos as definições básicas destes problemas, os entendimentos sobre suas causas e posições sobre as melhores políticas e objetivos para seu tratamento;

*Sabatier and Jenkins-Smith (1999) define eleven components of policy core beliefs including the priority of different policy-related values, whose welfare counts, the relative authority of governments and markets, the proper roles of the general public, elected officials, civil servants, experts, and the relative seriousness and causes of policy problems in the subsystem as a whole (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 194-195).*

- c) crenças secundárias (*secondary beliefs*), que, por sua vez, estão relacionadas aos meios para atingir os objetivos das políticas públicas, sendo a partir delas as negociações e compromissos negociados em processos de barganha;

- d) *devil shifts*, relacionadas à tendência de atribuir malignidade e maior força a às posições contrárias.

O sistema de crenças estaria no núcleo do estabelecimento de coalizões de *advocacy* por parte dos atores participantes em processos de reforma. Estes agrupamentos não só permitiriam o auto reforço entre os valores e interesses que fossem similares, mas também viabilizariam maior coordenação e o fortalecimento das ações de seus componentes para implementação de políticas públicas ou exercício de influência sobre processos de reforma que tratem de temas relacionados a suas agendas. A partir da representação teórica do conjunto de coalizões que atuam para mudança ou continuidade de políticas públicas relacionadas a uma área específica de um sistema político ou jurisdição, relativo ao governo central ou governos subnacionais, no caso de federações, o ACF erige sua unidade de análise, o subsistema político (RITTER, HUGHES, *et al.*, 2018; SABATIER e WEIBLE, 2007). Este subsistema corresponderia, então aos grupos de atores-chave governamentais e não-governamentais que, organizados em coalizões, intervêm no funcionamento de políticas em áreas como educação básica, transporte coletivo, ou mesmo na promoção do acesso à informação, estabelecendo entre si relações de conflito e negociações.

Sobre as formas usuais com que se dão as reformas em políticas públicas que abordam temas controversos, este modelo, como indicado preliminarmente, considera que estas podem ocorrer partir de choques ou reajustes exógenos ou endógenos, processos de aprendizagem e negociações e acordos entre coalizões. A primeira, leva em consideração eventos que alterem o contexto político, o discurso hegemônico, as regras de decisão e as reputações dos atores-chave, modificando os sistemas de crenças que sustentam as coalizões ou sua capacidade de orientar processos de reforma. A segunda liga-se à possibilidade de que estudos promovidos pelas comunidades epistêmicas ou a própria experiência adquirida pelos atores-chave em relação à implementação ou aos resultados das políticas públicas sob contenda modifiquem ou

retornem reforçando positivamente (ou negativamente) suas perspectivas e o peso de seus posicionamentos em processos decisórios. A última aborda que os acordos entre os atores quanto a suas crenças secundárias também representam eventos que impulsionam reformas (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 204-207; WEIBLE e JENKINS-SMITH, 2016, p. 23-25).

Uma última definição do ACF para análise de processos de reforma com questões contestes refere-se ao tipo da reforma. Neste caso, processos cujas mudanças atinjam valores e visões sobre as bases da política pública, ou seja, sobre a interpretação do problema, suas causas e relevância, bem como sobre a definição de qual seria a solução, representam mudanças maiores (*major policy changes*). Este tipo de reforma seria normalmente decorrente de eventos como choques e reajustes exógenos e processos de aprendizagem que alcançassem a direção e objetivo atribuído a um subsistema político, como por exemplo, os objetivos da política de atenção à saúde ou as diretrizes básicas da política de ensino superior. As mudanças menores representam mudanças que atingem somente crenças secundárias dos atores, ligadas a acordos.

*A major focus of the ACF has been in understanding the factors leading to policy change or stability. The framework makes a distinction between major and minor policy change. Major policy change is defined as changes in the direction or goals of the policy subsystem as they bear on the policy core and deep core beliefs of the coalitions. Minor policy change is defined as changes in the secondary aspects of the policy subsystem, such as the means by which a policy instrument is designed for achieving a particular goal (WEIBLE e JENKINS-SMITH, 2016, p. 24)*

Sobre o GPM, o paradigma proposto por Allison e Halperin (1972), posteriormente revisado por Allison e Zelikow (1999), apresenta abordagem para análise de processos de reforma e de implementação de políticas públicas abordando-os primariamente como decisões e ações governamentais que representariam um resultante da política (*political resultant*).

*Political in the sense that the activity from which decisions and actions emerge is best characterized as bargaining along regularized channels among individual members of the government (ALLISON e ZELIKOW, 1999, p. 295, com meus grifos)*

Nesse sentido, adota como unidade básica de análise a “ação governamental como resultante da política”<sup>21</sup>, afastando-se das concepções mais próximas às abordagens racionais e instrumentais que abordam processos relacionados a políticas públicas como essencialmente direcionados ao problema-alvo e à busca eficiente por seu deslinde. Formulada primeiramente para análise de políticas de relações exteriores, o paradigma que sustenta esta proposta assume que o comportamento dos países nesta área pode ser concebido como o produto de um intrincado jogo entre agentes que ocupam diversas posições nos arranjos hierárquicos que, por sua vez, constituem a ideia do que seja o governo (ALLISON e HALPERIN, 1972; BEACH e PEDERSEN, 2013; FERNANDES, 2011).

Partindo desta perspectiva, o paradigma do GPM considera então que as decisões e ações governamentais decorrem, em regra, da combinação tanto das preferências dos atores quanto da habilidade destes em orientar ou persuadir os demais. Assim, pressupõe que estas resultam então de barganhas e compromissos caracterizados por embaraços, conflitos e acomodações de preferências entre atores com diferentes capacidades de influência.

*The decisions and actions of governments are intranational political resultants: resultants in the sense that what happens is not chosen as a solution to a problem but rather results from compromise, conflict, and confusion of officials with diverse interests and unequal influence (ALLISON e ZELIKOW, 1999, p. 295).*

Para investigação dos processos de reforma e implementação de ações governamentais, que representam o foco de investigação por este paradigma, o GPM adota determinados elementos necessários. O primeiro refere-se à definição dos atores e suas posições. Tais atores são caracterizados como os participantes dos processos de decisão e ação que ocupam posições de poder que lhe permitem influenciar seus andamentos e resultados, podendo representar além dos chefes do executivo, ministros e secretários, os burocratas e outros agentes que deles participem, como parlamentares, membros da mídia e representantes de ONGs. Desta forma,

---

<sup>21</sup> Tradução livre do termo apresentado por Allison e Zuleikow (1999, p. 294), “*governmental action as political resultant*”.

importa não somente o engajamento, mas também a capacidade do ator em orientar e persuadir os demais em relação aos temas da política pública sob discussão ou implementação. Apesar das explanações pormenorizadas e dos exemplos utilizados em maior parte pela literatura relacionada se centrar na caracterização destes atores como indivíduos, estes podem constituir-se como grupos específicos e organizações formais (BEACH e PEDERSEN, 2013; FERNANDES, 2011; YETIV, 2001).

O segundo elemento de análise refere-se às preferências, percepções e postura dos atores. Este elemento é caracterizado como o conjunto de fatores que norteia o comportamento dos participantes nos processos de reforma ou implementação. Entre estes fatores, incluem-se as prioridades paroquiais, ligadas às preferências e percepções por conta das organizações e grupos que os atores integram e representam e das posições que eles ocupam nestas estruturas, bem como seus interesses e perspectivas próprios. Neste sentido, os objetivos e perspectivas dos atores importam, considerando-se em relação à decisão e ação governamental em foco quais são suas expectativas de poder, suas visões e o *ethos* das estruturas em que estão inseridos. Para definição deste elemento, o GPM atribui relevância não só às estruturas a que os atores se submetem e representam, mas também à verificação da ocorrência de eventos externos e pressões por resultados e à multiplicidade de discursos sobre a política pública sob análise. Mudanças e choques, demandas por intervenções rápidas e outras faces atribuídas aos problemas que legitimam a ação governamental, bem como prazos exíguos por conjunturas críticas, podem alterar as prioridades dos atores, representando fatores importantes para compreensão de suas estratégias e posturas (ALLISON e ZELIKOW, 1999, p. 298-300).

O terceiro elemento refere-se aos recursos de poder disponíveis e mobilizados pelos atores para influenciar os processos de decisão e ação. Sobre a ideia de poder, o paradigma do GPM considera que origem reside em três questões. A primeira, com forte relação às vantagens em situações de barganha, liga-se à posição formal e seus resultados de autoridade e

protagonismo. A segunda, ao conhecimento e à habilidade de manipular e orientar a definição do problema-alvo, suas causas e estratégias para deslinde. A terceira tem estreita relação com a boa reputação dos atores e decorre da combinação das duas primeiras questões. Esta materializa-se pela capacidade dos atores em utilizar sua autoridade, protagonismo e habilidades para influenciar os objetivos e as visões dos demais, bem como de outros que não estejam diretamente engajados no processo de reforma ou de implementação sob análise.

*Power wisely invested yields an enhanced reputation for effectiveness. Unsuccessful investments deplete both the stock of capital and reputation. Thus each player must pick the issues on which he can play with high probability of success (ALLISON e ZELIKOW, 1999, p. 300).*

O último elemento de análise refere-se ao caminho do processo por meio do qual a reforma ou a implementação da política pública se dá. Sobre ele, importa a maneira pela qual combinam-se as preferências e as atitudes dos atores com vistas ao resultado esperado para a ação governamental. Neste caso, três sub-elementos são essenciais. Primeiro, tem-se que os jogos de barganha e os compromissos entre os atores se dão a partir de “canais de ações”, que ao GPM representam padrões regularizados para legitimação e concretização das decisões ou ações sobre a política pública em foco. Estes canais funcionam com base em regras pré-estabelecidas, previstas por meio de dispositivos constitucionais, leis, regimentos e outros normativos explícitos ou mesmo implícitos, que representam o segundo sub-elemento do caminho do processo. Neste sentido, tais normas indicam quais atores podem participar do “jogo”, quais posições irão ocupar e que “recursos de poder” podem utilizar para influenciar seu resultado. Desta forma, este sub-elemento define uma “estrutura específica da decisão ou ação” estabelecendo os parâmetros e “constrangimentos” que limitam o exercício do poder barganha de que os atores dispõem para buscar “fazer valer” suas preferências no resultado. O último refere-se aos resultados do processo de decisão ou ação em si, indicando a importância de se considerar de que estes, em regra, refletem a combinação ou a conformação entre as preferências dos atores participantes.

*Government decision are made, and government actions are taken, neither as the simple choice of a unified group, nor as a formal summary of leaders' preferences. Rather, the context of shared power but separate judgements about important choices means that **politics is the mechanism of choice**. Each player pulls and hauls with the power at his discretion for outcomes that will advance his or her conception of national, organizational, group, and personal interests (ALLISON e ZELIKOW, 1999, p. 302, com meus grifos).*

Sobre este último sub-elemento, o GPM aponta a importância de se levar a consideração a ambiguidade inerente às instituições resultantes, visto que reforma e implementação são processos que ocorrem geralmente em momentos e lócus diferentes. Assim sendo, mesmo que as regras e parâmetros das novas políticas públicas indiquem um certo “espírito” ou uma determinada “lógica que as orienta e que estas devem reproduzir”, elas são implementadas a partir de processos diferentes que residem sob a responsabilidade de somente parte dos atores que participaram de sua formulação. A consequência é que a implementação e os resultados são afetados pelas diretrizes, valores e procedimentos adotados por estes atores, principalmente se estes representam organizações ou grupos específicos com suas missões, estruturas e normas internas, situação que pode mitigar o “espírito” ou a “lógica” original das novas políticas (ALLISON e HALPERIN, 1972; ALLISON e ZELIKOW, 1999).

O desdobramento desta consideração inicial reside na grande chance de que atores engajados em processos reforma deles participem buscando imprimir a previsão de possíveis discricionariedades para sua implementação.

*In most cases, players will feel that the decision leaves them considerable leeway in implementation. Players who supported the decision will maneuver to see it implemented. They may go beyond the spirit if not the letter of the decision. Those who opposed the decision, or who oppose the action, will maneuver to delay implementation, to limit implementation to the letter but not the spirit, or even to have the decision disobeyed (ALLISON e HALPERIN, 1972, p. 53).*

Neste sentido, assevera a necessidade de se levar em conta de que se parte destes atores engajados tiver a expectativa de se tornar os responsáveis pela interpretação e aplicação das novas instituições, ou que nestas ações possam influenciar, estes podem agir de forma a deixar

lacunas ou imprecisões que lhes permitam orienta-las de maneira que estas gerem efeitos que reproduzam de forma mais próximas as suas preferências.

### 3.3 MECANISMOS CAUSAIS SOBRE O SENTIDO POLÍTICO DE PROCESSOS DE REFORMA

A partir dos anos 2000, erigiu-se uma nova agenda de pesquisa dedicada à investigação de reformas em políticas públicas adotando o pressuposto de que condições e eventos relacionados à política poderiam ser abordados como um mecanismo causal. Desta forma, assumem que preferências contraditórias de poder e reputação e comportamentos entre os atores-chave forjam estes processos, levando-os a produzir determinados resultados que refletem este mecanismo. Por esta abordagem, tal mecanismo representa o conjunto de elementos de análise que proporcionam a elucidação dos elos que explicam o fluxo de causal entre fatores e ações para impulsão inicial destes processos, seu desenrolar e os efeitos por eles gerados.

*Mechanisms tell us how things happen: how actors relate, how individuals come to believe what they do or what they draw from past experiences, how policies and institutions endure or change, how outcomes that are inefficient become hard to reverse, and so on (FALLETI e LYNCH, 2009, p. 1147).*

Nesse sentido, os trabalhos que têm partido desta compreensão “mecanística” da causalidade entre condições e eventos relacionados a agência e poder e o desdobramento de processos de reformas e seus resultados vêm buscando, em regra, examinar como as preferências dos atores, as interações entre eles e as decisões decorrentes são encadeadas e combinadas, produzindo reflexos nas políticas públicas resultantes.

*The focus in **mechanismic understandings of causality** is the dynamic, interactive influence of causes on outcomes and in particular how causal forces are transmitted through the series of interlocking parts of a causal mechanism to contribute to producing an outcome (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 25, grifos meus).*

Partindo desta concepção, as bases ontológicas e metodológicas desta perspectiva “mecanística” se afastam das abordagens sobre a causalidade baseadas na verificação de

regularidades que demonstrem probabilisticamente a correlação entre variáveis independentes e dependentes.

*The defining feature of a mechanistic ontology of causation is that we are interested in the theoretical process whereby X produces Y and in particular in the transmission of what can be termed causal forces from X to Y. A mechanistic understanding of causality does not necessarily imply regular association. Indeed, a mechanism can be infrequent. What is necessary is that X actually produces Y through a causal mechanism linking the two (Bogen 2005) (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 25, grifos meus).*

Ainda segundo esta ontologia “mecanística”, elos causais também representam relações “determinísticas”. Como apresentado por meio da Figura 3, esta perspectiva pressupõe que num dado contexto “C”, a impulsão inicial de um mecanismo causal “A”, formado por uma determinada sequência ou conjunto de “condições e eventos”, deve produzir nos resultados elementos condizentes com a presença de “A”. Assim, se neste mesmo contexto o mecanismo causal for “B”, então os resultados serão condizentes com “B”. Em outros contextos, os resultados gerados por “A” e “B” podem ser diversos (BEACH e PEDERSEN, 2013; FALLETI e LYNCH, 2009; FALLETI, 2010).

Contexto C	Contexto ≠C
Mecanismo A → Resultado A	Mecanismo A → Resultado?
Mecanismo B → Resultado B	Mecanismo B → Resultado?

*Figura 3 - Apresentação sobre a relação entre mecanismos e resultado pela perspectiva mecanística e determinística da causalidade. Fonte: esquema elaborado pelo autor a partir dos trabalhos de Beach e Pedersen (2013), Falletti e Lynch (2009) e Faletti (2010).*

Assim sendo, o foco das propostas de investigação de processos de reforma orientadas por essa perspectiva e sua ontologia têm suas hipóteses e metodologias baseadas em pressupostos e estratégias voltadas à busca de evidências acerca da presença de um determinado mecanismo teorizado e de como este mecanismo marca os resultados do processo sob exame. Conseqüentemente, o levantamento e indicação de que mudanças e continuidades resultantes refletem traços da sequência ou do conjunto de condições e eventos que compõem o mecanismo

causal teorizado torna-se requisito para verificação do nível de explicação da hipótese por apontarem este mecanismo como necessário ou suficiente para os traços constatados.

*For qualitative scholars, the term deterministic is used primarily to refer to discussions of necessary and sufficient causes in individual cases or combinations of these types of conditions (417). This means that what we are examining is not whether a given X tends to covary with Y in a population but whether X is either a necessary and/or sufficient cause of Y in an individual case (Collier, Brady, and Seawright 2010a: 145; Mahoney 2008: 417). A condition is necessary if the absence of it prevents an outcome, regardless of the values of other variables, whereas if a sufficient condition is present, the outcome will always take place (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 27).*

Sobre os referenciais metodológicos que têm servido de base para as estratégias de pesquisa destes trabalhos, estes adotam o delineamento de processos (*process-tracing*), método mais utilizado na atualidade em estudos de caso de abordagem qualitativa sobre mecanismo causais em processos no campo das ciências sociais. Desta forma, tal método tem sido utilizado principalmente para análise de causalidade de casos específicos e populações reduzidas (*n-small*), partindo de inferências sobre a presença ou ausência de determinado mecanismo para ocorrência de um resultado certo (FALLETI e LYNCH, 2009; MAHONEY, 2008; 2016).

Sua aplicação consiste basicamente da análise contexto, das condições e eventos que impulsionam processos de decisão ou ação, do desenrolar destes processos a partir da presença (ou ausência) de determinada sequência ou conjunto de condições e eventos (como encadeamento de mudanças, ações de promoção, conflitos e negociações, etc.) e seu reflexo na decisão ou ação resultante. Neste caso, não só a presença ou ausência de “condições e eventos de interesse”, importa ao delineamento de processos, como dito anteriormente, a verificação de como esta sequência ou conjunto de “condições e eventos” se projeta como “resultados de interesse” no produto final (FALLETI, 2010).

Passando-se ao exame das abordagens dos trabalhos que partem dessa perspectiva “mecanicista e determinística” e do delineamento de processos para investigar como “condições e eventos” relacionados à política forjam processos de reforma e seus resultados, abordam-se aqui aqueles elaborados por Falletti (2010; 2013), Beach e Pedersen (2013) e

Michener (2014; 2015). Tais trabalhos relacionam-se a linhas de pesquisas anteriores destes autores sobre processos de reforma que buscam analisar os elos causais entre fatores políticos, discursivos e institucionais, as preferências, os conflitos e negociações que se seguem, até os reflexos desta dinâmica nas instituições e políticas públicas resultantes. Desta foram, combinam elementos de análise das abordagens examinadas nas seções anteriores e servem de base para a e a abordagem e estratégia adotadas por este estudo.

Tendo como foco empírico as reformas para descentralização na América Latina, Falleti (2010; 2013) apresenta abordagem baseada nos pressupostos e elementos de análise de dependência de trajetória e mudança gradual da vertente histórica do institucionalismo. Verifica-se também que esta proposta utiliza ainda conceitos e perspectivas ligadas ao ACF e GPM, do campo das políticas públicas.

A proposição do mecanismo causal da “sequência de reformas de descentralização neoliberal” para exame de processos de descentralização e seus efeitos, caracterizados pela transferência de competências, responsabilidades e recursos de governos nacionais a subnacionais, parte, inicialmente, da importância de se considerar o contexto em que estes ocorreram. No caso do contexto que serve de base para esta abordagem teórica, tal refere-se à ascensão da agenda pós-desenvolvimentista entre os países da América Latina, a partir do final dos anos 1970, retratada também como “agenda neoliberal” ou “agenda orientada para o mercado” (FALLETI, 2010; 2013).

*Why is the nation-state context so important? It is important because it confers different meanings and goals on policies that, on the surface, may look alike. [...] In the context of developmental states, decentralization policies sought to strengthen certain regions to make them more adequate for private investment. Finally, in the context of market-oriented on neoliberal states, decentralization policies sought to reduce the size of the central governments and devolve responsibilities to lower levels of governmental under the premise of improving fiscal and administrative efficiency and promoting popular participation (FALLETI, 2010, p. 25).*

Nesse sentido, essa abordagem é centrada na análise do balanceamento entre os interesses “territoriais” e poderes das coalizões envolvidas e dos retornos positivos e

ambiguidades das instituições no bojo desse contexto na região, isto para explicação das oportunidades e estratégias adotadas, da forma de como estes processos se desenrolaram e de seus resultados em relação ao nível fortalecimento dos governos subnacionais. Busca, assim, elementos de análise que podem elucidar de que forma processos de mudança num mesmo contexto histórico, político e discursivo, relacionados a uma mesma região do globo, resultaram em diferentes níveis de fortalecimento destes governos frente aos governos nacionais em seus países. Assim, tratando-se o contexto como “unidade de homogeneidade”, essa proposta indica a possibilidade de portabilidade da aplicação do mecanismo causal que propõe a diferentes processos de reforma ocorridos neste contexto, o que ao mesmo tempo limita sua aplicação a ele (FALLETI, 2010; 2013).

Analisando esta proposta de forma um pouco mais detalhada, verifica-se que esta partiu de três argumentos centrais. Primeiro, que as reformas de descentralização ocorridas na região a partir das últimas décadas do século passada, com vários países ainda sob regimes autoritários, representaram processos compostos, constituídos a partir de mudanças em três áreas inter-relacionadas.

*Administrative decentralization is the set of policies that transfer the dispensation of social services (such as education, health, housing, welfare programs, etc.) to subnational governments. If new fiscal resources are transferred to afford such services, administrative decentralization is funded; otherwise, it is unfunded. Fiscal decentralization policies are those designed to increase the revenues or fiscal authority of subnational governments. Examples of fiscal decentralization policies are the transfer of revenue collection capacities that rested previously with the national government, or the transfer of fiscal resources that are not directly linked to a simultaneous transfer of responsibilities. Last, by **political decentralization** I mean the constitutional or electoral reforms designed to devolve political authority to subnational actors and to create or activate spaces for the political representation of subnational polities (FALLETI, 2013, p. 143, com meus grifos).*

Segundo, que a sequência entre estas mudanças importou para os efeitos em foco, no caso, o nível de fortalecimento dos governos subnacionais. Desta forma, resumidamente, processos de reforma iniciados por mudanças que resultaram na transferência de competências a governos subnacionais, conferindo-lhes maior autoridade, capacidades legais e

discricionarieidade para definição de suas próprias agendas e prioridades frente suas políticas e serviços públicos, expandiram a autonomia destes entes em relação aos governos centrais e sua habilidade em representar as demandas da população em seus territórios. De forma inversa, nos países em que as primeiras mudanças se deram pela transferência das responsabilidades e obrigações pela implementação de políticas e serviços públicos aos governos subnacionais, neles estes entes permaneceram mais dependentes da agenda, discricionarieidades e estratégias do governo central, bem como de seus recursos.

*The theory espouses that, after the demise of the developmental state, the effects of decentralization on the intergovernmental balance of power among national executives, governors, and mayors is dependent on the temporal sequencing of different types of decentralization policies (administrative, fiscal, or political in nature). Moreover, I argue that the consequences of decentralization on the balance of power among national and subnational executives are tightly linked to the territorial interests and impulses found at the “origins” of the process (FALLETI, 2010, p. 4).*

O terceiro argumento refere-se ao fato de que a sequência com que se deram as mudanças que compuseram estas reformas corresponderam, em regra, aos “interesses territoriais” das coalizões que conseguiram orientar estes processos com predominância, isto a partir das condições e arranjos que regularam as oportunidades e estratégias adotadas nas negociações. Desta forma, nos casos em que as coalizões predominantes foram aquelas relacionadas a “interesses territoriais subnacionais”, as sequências iniciaram-se pela “descentralização política”. Logo, nos casos em as coalizões dominantes estavam ligadas a “interesses de nível nacional”, as reformas foram iniciadas pela descentralização administrativa. Como as mudanças ocorridas em primeiro lugar autorreforçaram-se, gerando cumulativamente maiores retornos positivos, os atores mais beneficiados pelos resultados destes processos foram aqueles que compuseram as coalizões que conseguiram orientar estas sequências com predominância, provocando efeitos no balanceamento de poder entre governos nacionais e subnacionais.

*In my previous work, I have shown that these sequences result from different predominant territorial interests. If the coalitions that push forward processes*

*of decentralization are dominated by subnational-level territorial interests, they are likely to push forward political decentralization types of reforms first and foremost. Whereas if national-level territorial interests predominate in the first coalition that pushes forward decentralization, administrative decentralization is the most likely type of reform to take place first (Falleti 2010: chapter 2). Different sequences of decentralization are also likely to yield divergent outcomes in terms of the balance of power between national and subnational executives [...]* (FALLETI, 2013, p. 144, com meus grifos).

O trabalho de Beach e Pedersen (2013) representa o segundo cujos pressupostos e elementos de análise sobre processos de reforma a partir da compreensão “mecânica” da relação causal entre a política, o desenrolar destes processos e seus resultados servem de substrato para este estudo. Fundando-se principalmente no GPM e em perspectiva que reproduz as bases da agenda de pesquisa mais recente do institucionalismo organizacional, este trabalho apresenta como exemplo modelo de análise sobre a difusão de políticas de relações exteriores entre os países europeus no contexto de estruturação da União Europeia e seu movimento de redução gradual da “soberania” das nações envolvidas.

Partindo do pressuposto de que as burocracias estatais tendem a buscar maximizar suas competências que é a base da abordagem do GPM, a proposta de Beach e Pedersen (2013) assume que as burocracias ligadas à área de relações exteriores – neste caso, não só os ministros ou secretários de Estado, mas também suas equipes e gabinetes subordinados – teriam agido para influenciar o processo isomórfico de rearranjo dos ordenamentos de países de forma a maximizar, em seu favor, a transferência das decisões sobre negócios internos para o âmbito dessa comunidade internacional.

Esta transferência, por este pressuposto, permitiria que estas burocracias concentrassem entre suas próprias competências parte das decisões sobre estes negócios internos, visto que estas passariam a ser tratadas nessa comunidade, cuja representação de cada nação se dá, em regra, a partir das burocracias de “relações exteriores” de dos países integrantes. Em oposição, as burocracias ligadas a estas áreas de negócios internos, com receio de terem reduzidas sua

capacidade de poder à medida que seus governos compartilhassem tais prerrogativas, tenderiam a se opor a tal transferência (BEACH e PEDERSEN, 2013).

A abordagem teórica desse trabalho parte então desta controvérsia inerente entre as preferências destas burocracias e das disputas dela decorrentes, que têm seu cerne questões de poder, para apresentar modelo para análise de como estas reformas ocorreram e de como este “desenrolar” produziu impactos nos arranjos institucionais de cada país, alterando a distribuição de competências e prerrogativas entre as organizações burocráticas. Nesse sentido, esta proposta considera que estas preferências de poder e as batalhas decorrentes podem ser abordadas como um mecanismo causal da “política da burocracia”, cuja análise pode elucidar as origens das diferenças entre as políticas de relações exteriores dos países que promoveram reformas no contexto da ascensão da União Europeia.

*Here we are interested in explaining how interministerial battles (bureaucratic politics) produce outcomes that more reflect the bureaucratic self-interest of ministries than the “national interest” (i.e., the interests of domestic economic groups and other societal actors) (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 108).*

A partir dessa proposta, apresenta modelo detalhado da conceitualização desse mecanismo causal em 5 partes distintas, interligadas e sequenciais, indicando ainda possíveis estratégias de pesquisa. O objetivo da conceitualização e operacionalização deste mecanismo está em orientar e organizar a coleta e a análise de evidências de forma a indicar se estas partes estiveram presentes no desenrolar dos processos de reforma. Segundo esta proposta, a existência destas evidências permite aumentar o nível de confiança de que a “política da burocracia” marcou a reforma em foco e seus resultados.

A primeira parte visa à verificação das preferências dos atores. partem do pressuposto de que estas correspondem, via de regra, à busca pela maximização das competências das burocracias que estes representam, sejam ministros ou servidores.

*The key to any theory of bureaucratic politics is the behavioral assumptions that are supposed to drive civil servants. Scholars generally believe that bureaucrats have institutional interests based on where they sit. One widely*

*utilized behavioral assumption is that bureaucratic actors will attempt to maximize their competencies—for example, by protecting their existing turf (Dunleavy 1991; Peters 1998; Pollack 2003: 35–36). With regard to the question of the transfer of national sovereignty within EU constitutional politics, competency-maximizing national ministries can be expected to have certain interests (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 113).*

Para esta parte, Beach e Pedersen (2013) informam que importa a obtenção de evidências sobre as preferências relacionadas a todos ministérios e departamentos envolvidos no objeto da reforma sob análise, ou seja, tanto das burocracias ligadas à área de relações exteriores quanto daquelas ligadas a negócios internos no foco das propostas de redução da soberania nacional em benefício da União Europeia.

*[...] it is necessary to observe that actors are taking positions that reflect bureaucratic self-interest so that we can be confident that the part of the bureaucratic politics mechanism exists. It is also relatively unique, as it would be difficult to otherwise explain why the line ministries most affected by EU regulation in a given issue area would also be the ones most opposed to the transfer of sovereignty on that issue (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 114).*

Para tanto, recomendam que a coleta de evidências sobre esta dinâmica de disputas e negociações entre se dê pela combinação de diferentes técnicas, tanto de pesquisa documental, sobre documentos de deliberações e reuniões, como atas, votos e etc., quanto pela realização de entrevistas com os participantes, tendo em vista que determinados posicionamentos e “negociações de corredor” não são registradas em documentos oficiais

*It can be expected that there will be a divergence between the meetings portrayed by official minutes (which will probably not display the expected dynamics) and deliberations in the corridors between key actors (which probably will display the expected dynamics). As it is easier to collect information about what happened in official meetings than informal meetings, it can be very difficult to formulate this test with any degree of certainty unless evidence of sufficient quality is available to allow us to measure the following predictions: “We expect to see majority dynamics within the key decision-making forum (regardless of whether it is the official meetings or informal corridor deliberation).” Here we would need extensive account evidence, both from internal meeting minutes and from in-depth interviews with participants. This part could be measured using account evidence from interviews with participants and/or meeting minutes (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 116).*

A segunda parte visa ao levantamento da existência de estratégias e lutas pela escolha de determinados canais de ação. Baseando-se no elemento de análise do GPM sobre tais canais e sua importância no desenrolar de processos de reforma ou implementação, essa abordagem

aponta que, em determinados casos, a definição de um canal pode não ser vinculativa. Como a estrutura de posições e regras de decisão dos canais podem representar vantagens e desvantagens entre atores, caso haja espaço para escolha estes devem agir para que o processo passe pelos canais que os favoreçam. Beach e Padersen (2013) indicam que a inexistência de evidências sobre disputas pelos canais não é situação que descaracterize a centralidade da “política da burocracia” como mecanismo causal.

A terceira tem como foco os debates e a formato para decisão no âmbito do canal de ação. A proposta sob análise assume que no caso de decisões que são por aprovação de maiorias, há dois modos possíveis de constituição da decisão. O primeiro refere-se à marginalização das preferências e posições das minorias. O segundo, no caso estes grupos contem com determinada capacidade de influência, há maior possibilidade de “medidas integrativas” relacionadas à acomodação entre as preferências, permutas (*trade-offs*) e soluções inovativas. Sobre a obtenção de evidências para operacionalização desta parte há indicação de um desafio central relativo à baixa probabilidade da existência de registros formais sobre eventuais negociações. Em vários casos, a atuação de subgrupos que influenciam maiorias ou minorias e combinam posicionamentos previamente se dão externamente a audiências e deliberações, não constando de atas, pareceres ou relatórios.

*We expect to see majority dynamics within the key decision-making forum (regardless of whether it is the official meetings or informal corridor deliberation).” Here we would need extensive account evidence, both from internal meeting minutes and from in-depth interviews with participants. This part could be measured using account evidence from interviews with participants and/or meeting minutes (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 116).*

A quarta parte refere-se ao levantamento sobre ações dos atores aproveitando de sua posição hierárquica ou das posições nos processos decisórios. Desta forma, tal proposta destaca a importância de se considerar que os atores podem dispor de recursos de poder decorrentes da estrutura do governo ou da estrutura do canal de ação. Pressupõe então que representantes das diferentes burocracias são levados a utilizar estes recursos nos debates e negociações para

influenciar a decisão com vistas a suas preferências. Complementando, destaca a necessidade de se relativizar o real impacto destas posições, dada a possibilidade de que parte das negociações e decisões sejam significativamente forjadas por meio de reuniões “a portas fechadas” e “deliberações informais de corredor”.

A última parte do mecanismo refere-se à verificação do reflexo do conjunto de preferências dos atores nos resultados do processo de reforma, mediadas pelo balanceamento entre os recursos de poder que dispunham e das regras de decisão aplicadas. No caso de decisões tomadas a partir de certa concertação entre maiorias e minorias, estes resultados tendem a representar “soluções integrativas” (BEACH e PEDERSEN, 2013).

Quanto ao último trabalho utilizado como base teórica e metodológica para este estudo, faz-se menção à pesquisa de Michener (2014; 2015), que apresenta proposta baseada no “mecanismo causal da transparência” para investigar como as “condições políticas” dos diferentes países da América Latina forjaram suas leis de acesso à informação. Esta proposta parte do pressuposto de que o número de partidos que compõem os gabinetes presidenciais nos diferentes países, o que impacta na maior ou menor necessidade de monitoramento do chefe do executivo sobre sua base aliada, oposição e máquina administrativa.

#### The Politics of Monitoring Rationale: Strength of Transparency Laws

		<i>Number of Parties in Cabinet Over Course of Government</i>	
		Higher	Lower
<i>Executive's Control of Parliamentary Agenda</i>	(Majority) Control	Stronger Measure	Weaker Measure
	(Minority) Lacks Control	Weaker Measure	Stronger Measure

Figura 4 - Esquema de análise da "política da racionalidade do monitoramento: força das leis de transparência". Fonte: Michener (2014, p. 81).

Conforme Figura 4, este número representa a primeira variável para existência de leis de acesso mais fortes e mais fracas entre países da região. A segunda variável seria a capacidade de controle do executivo sobre a agenda do legislativo. Tal mecanismo hipotético seria então formado por componentes ligados às narrativas de justificativas para aprovação destas leis e ao controle da agenda pelo executivo (MICHENER, 2014). Desta forma, considerando as condições políticas (tamanho do gabinete X controle de agenda), as coalizões governamentais utilizam-se destes componentes para orientar as reformas para o acesso em seus países conforme suas preferências, o que pode resultar em leis de acesso mais fortes ou mais fracas.

### 3.4 CONCLUSÕES

Este capítulo analisou as abordagens de trabalhos recentes do campo do institucionalismo e das políticas públicas dedicados ao exame de como questões de agência e poder atuam no cerne de processos de reforma. A ideia central deste segmento foi levantar as bases teóricas e conceituais destes trabalhos anteriores para o desenvolvimento da abordagem da dinâmica política desta tese.

A primeira seção teve como foco os estudos baseados nas vertentes teóricas organizacional e histórica da agenda institucionalista, centrados na investigação de fatores de ordem política em processos que sugerem dependência de trajetória ou mudança institucional incremental. A segunda seção trouxe ensaios teóricos e estudos teórico-empíricos baseados nos modelos de análise do ACF e do GPM, voltados à investigação de como preferências conflitantes, coalizões de preferências, jogos de barganha e acomodações moldam processos de reforma. A última seção se aprofundou em estudos metodológicos e teórico-empíricos que analisam ou se servem da abordagem baseada em mecanismos causais e da técnica do *process-tracing* para análise de como “interesses de poder” ou a “política da burocracia”, enquanto mecanismos causais conceitualizados, forjaram processos de reforma nacionais.

#### 4 DINÂMICA POLÍTICA DAS REFORMAS PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO

Este capítulo desenvolve a abordagem teórica da dinâmica política para exame da reforma para o acesso à informação no Brasil, ocorrida no contexto da “boa governança”. Como observado na seção 2.3, as reformas impulsionadas neste contexto têm produzido políticas que, em regra, apresentam ambiguidades frente aos padrões internacionais. Esta ambiguidade reside na maior aderência dessas políticas aos temas mais ligados à dimensão substantiva do direito à informação do que àqueles associados à regulação de seu exercício.

A primeira seção apresenta os pressupostos e a unidade e elementos de análise da abordagem teórica deste trabalho, que assume que a dinâmica de disputas e acomodações de preferências entre as coalizões que impulsionam as reformas para o acesso no contexto da “boa governança” forjaram esses processos, produzindo essas ambiguidades. A segunda apresenta os fundamentos para a adoção do caso brasileiro para aplicação dessa proposta. A partir dos resultados do último *RTI-Rating*<sup>22</sup>, indica-se que a política brasileira de acesso apresenta elevada ambiguidade entre os níveis aderências de suas normas formais em relação às dimensões substantiva do direito à informação e de regulação do exercício. O Brasil faz parte dos países com quocientes de aderência em relação à primeira dimensão superior a 0,9. Por outro lado, entre esse grupo de nações, encontra-se na penúltima posição em aderência quanto à segunda dimensão.

A última seção indica a metodologia adotada e informações sobre o desenvolvimento deste estudo. Dessa forma, apresentam-se as informações sobre a definição de suas unidade e elementos de análise correspondentes, os critérios de seleção de documentos oficiais, notícias, entrevistas realizadas e achados de trabalhos científicos utilizados e as estratégias de organização e apresentação das informações obtidas. Por fim, destacam-se os parâmetros de

---

<sup>22</sup> Estes resultados foram abordados na seção 2.3

análise e interpretação dos resultados acerca da relação entre a dinâmica política e a ambiguidade verificada na atual política de acesso frente aos padrões internacionais.

#### 4.1 ABORDAGEM TEÓRICA DA DINÂMICA POLÍTICA

Como apresentado nas seções 2.1 e 2.2, as reformas para o acesso à informação impulsionadas no contexto da “boa governança” vêm sendo legitimadas e orientadas por meio de padrões internacionais fundados na perspectiva que atribui à corrupção a imagem de grande entrave para o desenvolvimento, relacionando sua ocorrência a oportunidades geradas pela falta de transparência decorrente de arranjos institucionais falhos.

Apoiadas no pressuposto de que a falta de transparência está no cerne da corrupção, organizações intergovernamentais e não-governamentais têm atuado como provedoras e promotoras de princípios, recomendações e boas práticas relacionadas a estes padrões, tendo ainda participado ativamente da impulsão dos processos de reforma para o acesso à informação entre os países sob suas áreas de influência.

Por meio da seção 2.3, apresentou-se a análise dos resultados de ranqueamentos e estudos comparados sobre tais reformas e políticas resultantes, destacando-se dois pontos que indicam que questões de agência e poder estariam em seu cerne. Primeiro, a maior parte dessas políticas são mais aderentes aos padrões internacionais em temas que abordam a dimensão substantiva do direito à informação (precedência, titularidade, escopo e promoção do direito) do que em relação às regras e procedimentos para regulação do exercício deste direito (tratamento de pedido de informação, exceções, apelações e sanções e proteções). Segundo, essas reformas foram impulsionadas por atores cujas preferências sobre seus resultados são *a priori* conflitantes, dividindo-os em dois grupos. De um lado, as organizações intergovernamentais e as ONGs que advogam pelo direito à informação. De outro, os governos nacionais com seus órgãos, entidades e grupos de apoio.

#### 4.1.1 Hipótese da Centralidade da Agência e Poder: Dinâmica Política

Como indicado, a análise dos resultados do *RTI-Rating* aponta que a maioria das políticas de acesso à informação dos diferentes países estão baseadas em normas formais com maior aderência aos padrões internacionais em relação à dimensão substantiva do direito à informação do que quanto à regras e procedimentos para classificação e disponibilização das informações pelos governos nacionais. Esta constatação implica, por sua vez, que os padrões internacionais tratam de temas distintos sobre este direito e que são reproduzidos pelas políticas dos diversos países com diferentes níveis de aderência.

Dessa forma, as reformas para o acesso no contexto da “boa governança” não têm representado processos de emulação de padrões em um “bloco único”, mas sim têm gerado políticas que indicam que cada tema tem sido incorporado, adaptado ou refratado de forma diferente pelo conjunto de atores engajados nesses processos e arranjos nacionais pré-existentes. Como evidência dessa indicação, aponta-se, com base no Apêndice A, que nenhum dos países no escopo do último levantamento do *RTI-Rating* apresenta níveis de aderência idênticos entre todas as seções daquele ranqueamento.

Uma segunda consideração acerca da multiplicidade de temas que compõem os padrões internacionais e do fato de que as diferentes reformas têm resultado em políticas que os incorporam de maneira não uniforme, refere-se à verificação de que a maior parte dos países apresenta maior de aderência em temas ligados à dimensão substantiva do que quanto à regulação de seu exercício. Os padrões relativos à regulação visam estabelecer ritos e parâmetros que impõe vinculações aos governos nacionais quanto à viabilização do acesso à informação<sup>23</sup>. Essa evidência implica então que as políticas resultantes das reformas para o acesso ocorridas no contexto da virada para a “boa governança” têm conferido maior discricionariedade aos governos nacionais quanto aos temas relativos à regulação do que aquela

---

<sup>23</sup> Esta questão foi tratada na seção 2.2.

recomendada por meio dos padrões internacionais. Nesse sentido, a presença dessa ambiguidade entre os níveis de aderência das políticas de acesso erigidas a partir da “boa governança” em relação às dimensões do direito à informação estaria, então, enquanto fenômeno de caráter geral, marcando os resultados dessa difusão de reformas.

Retornando aos estudos de caso e comparados abordados na seção 2.3, ressalta-se que esses indicam que as reformas para o acesso e seus efeitos têm sido atravessados por questões de agência e poder, residentes no fato de que tais processos colocam organizações intergovernamentais e não-governamentais e governos nacionais em lados parcialmente opostos. Essas primeiras organizações, em geral, advogam pelo acesso, provêm e difundem padrões sobre o assunto e estimulam e participam de processos de reformas entre os países em sua área de atuação. Em contrapartida, dependem da disseminação dessas mesmas reformas para reforçar seu protagonismo nessa área de forma a garantir seu reconhecimento entre aqueles que lhe dão suporte econômico e reputacional, seja por meio de doações, parcerias e contratos, seja por reputarem como “legítimos” seus padrões e sua atuação na agenda pelo acesso, viabilizando-lhes espaços na mídia, participações em eventos, assentos em conselhos e comissões, entre outros.

Do lado oposto, os governos nacionais, com seus órgãos e entidades, contam com suas competências e prerrogativas decorrentes das estruturas e arranjos institucionais pré-existentes. Sobre a atuação de componentes deste grupo em reformas para o acesso, ressalta-se que essa pode ser orientada por uma miríade de preferências contraditórias entre si, como visto na seção 2.3. Em um pólo mais favorável, por conta da legitimidade do acesso neste contexto, a promoção destas reformas por parte de chefes do executivo, parlamentares e burocracias pode gerar ganhos à reputação. Recordar-se ainda que o acesso também aumenta a capacidade de tais atores monitorarem uns aos outros, favorecendo principalmente o chefe do executivo e

autoridades próximas quanto ao controle da sua base aliada, oposição e máquina administrativa, favorecendo ainda os órgãos anticorrupção por suas atividades precípuas.

Quanto às preferências menos favoráveis, essas se relacionam ao fato de que o acesso afeta a discricionariedade com que estes atores exercem suas competências, expondo suas decisões e ações e levando ao escrutínio público suas motivações e resultados, situação que pode gerar prejuízos reputacionais e crises de legitimidade. Desta forma, ações empreendidas por organizações governamentais nestes processos podem focar-se na continuidade das competências do aparato estatal sobre os temas relativos à classificação e disponibilização da informação. Ações neste sentido tanto podem evitar problemas reputacionais de uma eventual resistência frontal às reformas quanto viabilizam a expansão do monitoramento que, como visto, favorece chefes do executivos e órgãos anticorrupção.

Esses pontos em conjunto indicam então que as reformas para o acesso estão gerando políticas com ambiguidades que guardam correspondência com a existência de contradições entre as preferências de duas coalizões distintas: de um lado, aquelas formadas pelas organizações intergovernamentais, ONGs e possíveis grupos que acompanham sua agenda; e, de outro, aquelas formadas pelos órgãos e entidades dos governos nacionais, bem como por grupos a eles ligados. Considerando que as políticas de acesso têm apresentado, na média, maior aderência em temas relacionados à dimensão substantiva do direito à informação, seus princípios, regras e diretrizes, aponta-se que estas têm, via de regra, definido um amplo escopo de informações alcançáveis pelo acesso e um largo rol de beneficiários deste direito. Assim, em relação a estes temas, tais políticas vêm se aproximando das preferências das coalizões que advogam pelo direito à informação como um direito fundamental e universal a ser imposto aos governos.

Em contrapartida, dado que as políticas de acesso têm apresentado na média uma menor aderência em relação às regras de implementação, verifica-se que estas, de maneira geral, vêm

conferindo maior discricionabilidade aos governos nacionais para definir quais informações ficarão classificadas “fora do acesso” e para decidir sobre o tratamento dos pedidos de acesso, sobre apelações contra negativas a estes pedidos e sobre sanções aplicáveis em caso de descumprimento. Dessa forma, quanto a esses temas, as políticas de acesso resultantes têm refletido maior conformação aos arranjos institucionais e estruturas nacionais pré-existentes, sendo mais condizentes com as preferências atribuídas *a priori* às coalizões de órgãos, entidades e grupos específicos ligados aos governos nacionais.

Considerando-se as abordagens teóricas analisadas no capítulo 3, assume-se então que essa ambiguidade, verificada na maior parte das políticas de acesso erigidas a partir da agenda da “boa governança”, representa um reflexo do sentido político conferido às reformas impulsionados nesse contexto. Assim, parte-se da ideia de que a investigação de como essas reformas têm produzido políticas com ambiguidades frente aos padrões internacionais apresentaria limitações caso partisse do pressuposto de que os atores engajados teriam guiado suas ações para garantir a “eficiência” dos resultados da nova política ou com vistas à sua “adequação” aos padrões legitimados (*appropriateness*).

Nesse sentido, tem-se como necessário que essa investigação adote perspectiva baseada na ideia de que tais atores tomaram atitudes e agruparam-se em coalizões em torno da defesa pela convergência aos padrões internacionais ou pela conformação da nova política aos arranjos e estruturas nacionais pré-existentes, orientados com base em preferências de poder e reputação relacionadas à expansão ou manutenção de suas competências, prerrogativas, imagem, área de influência, entre outras.

Como se retrata por meio da seção 4.2, a análise dos resultados do último *RTI-Rating* indicam que a ambiguidade verificada na política de acesso à informação no Brasil frente aos padrões internacionais coloca o país numa posição de destaque no panorama das reformas em foco no contexto da “boa governança”. Assumindo-se então, a partir desses pontos e

considerações, a centralidade de questões de agência e poder em relação ao desenrolar e aos resultados das reformas em foco, erige-se a hipótese deste estudo: a hipótese que orienta esta é a seguinte: a dinâmica política de disputas e acomodações de preferências entre os atores-chave forjou a reforma para o acesso à informação no Brasil, produzindo uma política ambígua frente aos padrões internacionais que a legitimaram.

#### **4.1.2 Pressupostos do Sentido Político das Reformas para o Acesso à Informação**

A abordagem teórica para verificação do nível de explicação da hipótese deste estudo parte da centralidade de questões de agência e poder para compreensão da reforma para o acesso nos diferentes países e seus resultados. Desta forma, considera-se que a difusão de políticas de direito à informação no contexto da “boa governança” caracteriza-se como um movimento isomórfico sustentado pelo discurso que atribui legitimidade aos padrões internacionais, porém que tem sido concretizado a partir de reformas nacionais impulsionadas por coalizões de organizações governamentais, intergovernamentais e não-governamentais com preferências contraditórias.

As políticas resultantes dessa difusão têm apresentado traços de uma “conformação” entre esses padrões e os arranjos institucionais e estruturas pré-existentes em cada país, situação que indica que as reformas para o acesso no contexto da “boa governança” não foram impulsionadas nem com vistas à maior “eficiência dos sistemas” (racionalismo) e nem para melhor adequação aos padrões legitimados (*appropriateness*). Assume-se, aqui, que essa conformação está associada a questões de agência e poder que têm orientado as reformas para o acesso no contexto da “boa governança” a um certo sentido político. Dessa forma, considera-se que as preferências dos membros dessas coalizões, em relação aos diferentes temas sobre o acesso, representam componentes nucleares no desenrolar desses processos, bem como para a existência das ambiguidades verificadas nas políticas resultantes.

Entre as organizações intergovernamentais e não-governamentais estão aquelas que advogam pelo direito à informação, representando, como já assentado, os principais provedores e disseminadores dos padrões sobre este direito. Em relação às reformas para o acesso, tais atores também podem participar desses processos entre os diferentes países, compondo coalizões e orientando suas ações com o fito de assegurar que as políticas resultantes tenham máxima aderência aos padrões internacionais. Conforme também já se indicou, sua capacidade de influência e reputação dependem e, ao mesmo tempo, constituem-se como retornos de sua habilidade em impulsionar reformas para o acesso entre as nações em sua área de atuação.

Entre as organizações governamentais estão os órgãos e entidades públicas dos governos nacionais, bem como possíveis grupos específicos a elas ligados, que por sua vez também constituem coalizões baseadas em preferências comuns. Esses, em regra, ocupam posições centrais nos processos de definição de agenda, condução de reformas e implementação de políticas públicas em seus países. Suas competências, prerrogativas e recursos estão previstos e são reproduzidos pelas estruturas e arranjos institucionais internos vigentes, como abordado anteriormente. A reputação, nesse caso, está ligada aos resultados das instituições e políticas públicas que promovem e implementam, variando ainda em relação à proximidade de cada ator ao espectro mais político ou burocrático do aparato estatal, sendo basilar nesse caso a dialética entre estes conceitos.

Sendo pressupostos a centralidade da agência e poder e o fato dos padrões internacionais serem compostos por diversos temas, a conformação entre esses padrões e os arranjos nacionais ocorre então pela existência de controvérsias entre as preferências dos atores em relação a esses temas. Assume-se assim que o desenrolar das reformas para o acesso impulsionadas no contexto da “boa governança” têm sido forjado, via de regra, por conflitos, barganhas e compromissos em torno de “preferências contraditórias sobre os diferentes temas”. Esses jogos, por sua vez, devem ser formalizados a partir de ritos pré-estabelecidos, por meios dos quais esses atores,

organizados em coalizões, apresentam propostas mobilizando suas competências, instrumentos de persuasão e reputação para influenciar, negociar ou impor suas preferências na deliberação em torno de cada tema. A ambiguidade nos níveis de aderência entre os temas controversos das políticas de acesso dos diferentes países representa, então, um “resultante desta política” (*political resultant*), sendo função das disputas e acomodações entre as preferências relacionadas a esses mesmos temas.

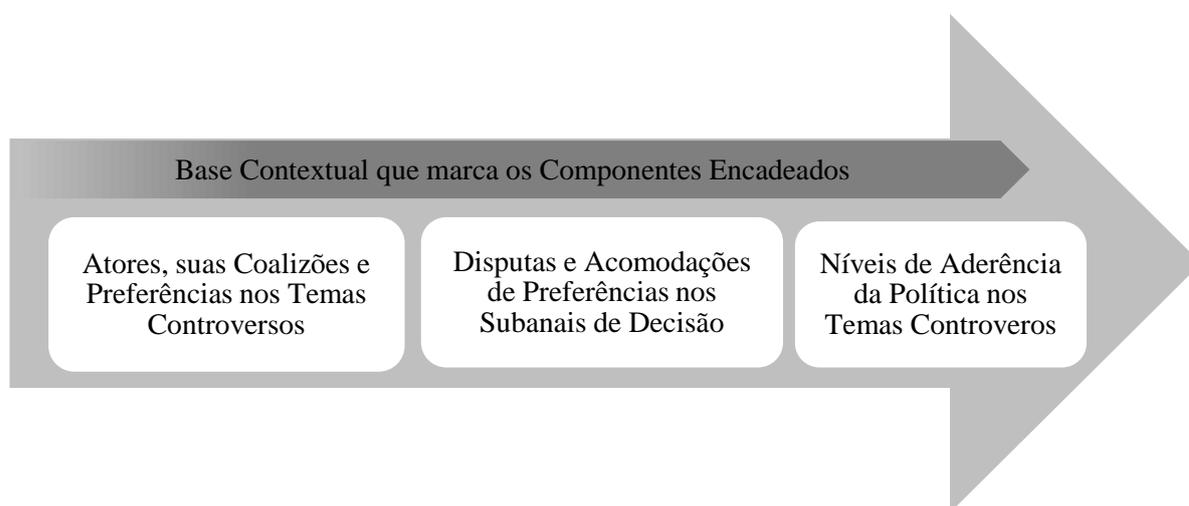
#### **4.1.3 Objetivo e Esquema Analítico: Mecanismo, Componentes e Elementos**

Apresentados a hipótese e os pressupostos desta tese, seu objetivo principal reside em examinar de que forma disputas e acomodações de preferências forjou a reforma para o acesso à informação no Brasil contexto da “boa governança”. Desta forma, a abordagem teórica proposta concentra-se no nível de análise meso visto que seu foco reside nas ações, decisões e resultados referentes a reformas em políticas relacionadas a um campo institucional. Assim sendo, apesar desta proposta abranger entre seus elementos de análise questões como a influência de condições e eventos de nível macro ou fatores globais ou regionais, estas são examinadas à proporção em que afetam a reforma para o acesso à informação sob exame, que, aqui, é adotada como unidade de análise.

Observadas as perspectivas e bases dos trabalhos abordados na seção 3.3, este estudo adota o mecanismo da dinâmica política para verificar o nível de explicação da hipótese deste estudo. Este mecanismo refere-se à conceitualização de um esquema analítico constituído por uma base contextual e componentes encadeados, formados por conjuntos de elementos de análise, de forma a indicar a presença de preferências contraditórias entre as coalizões de atores participantes, de disputas e acomodações decorrentes dos jogos entre estas preferências e do reflexo desta dinâmica na política resultante.

Como registrado por meio da Figura 5, a base contextual e os três componentes que constituem o mecanismo proposto da dinâmica política constituem-se a partir dos:

- a) cenários e ocorrências ligadas ao contexto discursivo, institucional, político e econômico que não se relacionam diretamente à reforma sob exame, mas que marcam seus componentes encadeados, desde sua impulsão inicial até seu termo;
- b) atores-chave, das coalizões que compõem, de suas preferências frente aos temas controversos e a priorização que estabelecem entre elas por questões de poder e reputação, bem como dos recursos de que dispõem para orientar as decisões e ações no fluxo do processo de reforma;
- c) disputas e acomodações que ocorrem nos subcanais de decisão em relação às preferências sobre os temas controversos, resultantes das atitudes dos atores-chave reguladas pelas regras de decisão aplicáveis e baseadas nos recursos por eles mobilizados; e
- d) temas controversos na política resultante em relação aos padrões internacionais *vis-à-vis* a preferências hierarquizadas dos atores-chaves.



*Figura 5 – Mecanismo da dinâmica política das reformas para o acesso à informação no contexto da “boa governança”.  
Fonte: elaborada pelo autor para representação da abordagem teórica desta tese.*

Reafirmando-se o pressuposto da centralidade da agência e poder para exame das reformas para o acesso e seus resultados, os elementos de análise que compõem a base contextual e os componentes encadeados correspondem às evidências sobre as condições e

eventos que definem ou modificam o rol de atores-chave, suas preferências frente aos temas controversos e a priorização entre elas a partir da relação que guardam com a manutenção ou a expansão do poder e reputação destes mesmos atores. Incluem-se ainda entre estes elementos os recursos de poder e reputacionais de que estes atores disponham no processo sob exame, bem como suas atitudes, reguladas pelas regras aplicáveis, no sentido de promover, impor ou acomodar suas preferências em relação aos temas controversos *vis-à-vis* com as preferências dos demais atores, mobilizando, para tanto, tais recursos de poder e reputação.

Para esta proposta, os atores-chave representam as organizações governamentais, intergovernamentais, não-governamentais e grupos específicos que impulsionam e participam de reformas nacionais para o acesso no contexto da “boa governança”, defendendo suas preferências sobre os temas controversos nestes processos e utilizando seus poderes e reputação para influenciar o delineamento destes processos. Sobre a concentração nos temas controversos, esta tem como base o pressuposto de que os conteúdos mais circundados por questões de poder e reputação sejam justamente aqueles sobre os quais ocorrem mais conflitos e negociações e dos quais resultem mais ambiguidades nas políticas resultantes.

Passa-se então à conceitualização da base contextual do mecanismo proposto. Aqui, considera-se que esta base por si não impulsiona os componentes encadeados, porém serve de substrato para esta impulsão, visto que representa o quadro geral discursivo, institucional, político e econômico relativo ao início e ao desenrolar dos processos de reforma. Assim sendo, adota-se o contexto da “boa governança” como quadro discursivo que, no âmbito internacional, marca a difusão global das reformas para o acesso, representando a unidade de homogeneidade para “portabilidade” do mecanismo proposto e para realização de análises comparadas. Porém, faz-se necessária também a análise do quadro interno, o que, apesar de não representar componente de homogeneidade, viabiliza a definição *a priori* das preferências entre os diferentes atores e das priorizações entre elas e dos poderes e reputação de que estes dispõem

em relação aos arranjos institucionais pré-existentes e à legitimidade atribuída aos padrões de acesso no país em foco.

O levantamento da base contextual possibilita ainda melhor apreensão da aplicação dada às regras de decisão, tendo em vista as especificidades dos sistemas constitucionais e as ambiguidades inerentes às instituições políticas nacionais. Assenta-se ainda sobre esta base que as condições que sustentam a capacidade de influência e o papel dos atores-chave no nível internacional não necessariamente se reproduzem de forma idêntica nos níveis nacionais e mesmo entre diferentes países, questão semelhante para a legitimidade e a “irresistibilidade” entre os diferentes temas dos padrões de acesso difundidos. Esta verificação permite, assim, detectar e compreender eventuais mudanças nas preferências e prioridades, nos poderes e reputações dos atores-chave e nas regras aplicadas, assumindo a possibilidade, por exemplo, da ocorrência de mudanças no contexto político nacional durante longos processos de reforma. Para análise desta base são relevantes informações sobre os fundamentos e eventuais alterações dos ordenamentos constitucionais e legais nacionais e da orientação político-ideológica do governo vigente, bem como as disposições pré-existentes da política ou instituições-alvo da reforma sob exame e o discurso dominante sobre o direito à informação e assuntos correlatos no país em foco.

Em relação ao primeiro componente encadeado, dada a relevância da dialética estrutural-agência, deve-se buscar na identificação dos atores-chave, coalizões e preferências, buscando-se, por exemplo, atributos relacionados a suas missões, papéis e informações sobre o suporte financeiro. Sobre as preferências, importa ressaltar que estas podem ser conectadas a interesses e valores relacionados a agendas e processos paralelos, podendo ser ainda afetadas por contingências ocorridas no desenrolar da reforma sob análise. Lembra-se ainda que esta proposta considera que coalizões são formadas por atores com preferências que não são necessariamente idênticas em relação a todos os temas. Desta forma, assume-se a possibilidade de algum nível

de contradição e competição entre os atores de uma mesma coalizão, situação que pode ser ampliada ou reduzida no transcorrer do processo.

Esta proposta assume ainda que atores orientam-se por suas preferências estabelecendo certa ordem de prioridade entre elas. Esta priorização funda-se no impacto esperado pelos atores dos possíveis resultados da reforma em relação a cada tema controverso. Neste sentido, as preferências prioritárias serão correspondentes aos temas que forem mais sensíveis para o poder e a reputação de cada ator. Assim, tem-se que as organizações intergovernamentais e ONGs, em que pese atuarem pela máxima aderência a todos os temas, devem adotar como prioritários aqueles que garantam o caráter fundamental e universal do direito à informação, de forma assegurar sua influência e amplitude sobre sua área de atuação. Como retratado no primeiro dos Princípios Internacionais do Direito à Informação consolidados pela Artigo 19, cujo trecho é transcrito a seguir, bem como pelas convenções e na literatura sobre tema analisados na seção 2.2, os temas afetos à afirmação do direito ao acesso como direito universal e a amplitude de seu escopo são, *a priori*, mais sensíveis para estes tipos de atores:

#### **PRINCÍPIO 1. DIVULGAÇÃO MÁXIMA**

**A legislação sobre liberdade de informação deve ser orientada pelo princípio da máxima divulgação**

O princípio da máxima divulgação estabelece a presunção de que todas as informações mantidas pelos órgãos públicos devem ser divulgadas e que essa presunção pode ser superada apenas em circunstâncias muito limitadas (ver Princípio 4). **Este princípio engloba a lógica básica subjacente ao próprio conceito de liberdade de informação e, idealmente, deve ser previsto na Constituição para deixar claro que o acesso à informação oficial é um direito básico. O objetivo primordial da legislação deve ser implementar a divulgação máxima na prática** (ARTIGO 19, 1999, p. 2, tradução livre com grifos meus).

Em certa medida, diplomas legais decorrentes de processos de reforma cujo “objetivo primordial” não guarde aderência a esse primeiro princípio sequer caracterizam-se como “leis de acesso à informação”, o que, em tese, indicaria certa insuficiência nas ações promovidas por estes atores. Desta forma, espera-se que as preferências prioritárias das organizações e grupos específicos não associados a governos nacionais levem estes a concentrar suas participações

nestes processos de forma a garantir que as políticas resultantes apresentem altos níveis de aderência em relação aos temas que no *RTI-Rating* correspondem às seções “Direito à Informação”, “Escopo” e “Medidas de Promoção”, conforme Quadro 1.

Por outro lado, os representantes dos governos nacionais e grupos ligados a eles, para evitar embaraços internacionais e internos e danos à própria imagem e reputação, tendem a assumir o caráter legítimo e “irresistível” das políticas de acesso. Porém, assumindo que organizações governamentais devem, *a priori*, buscar resguardar as competências presentes nos arranjos internos que lhes garantam certo nível de “controle da informação”, tem-se que estes atores tendem a empreender ações no sentido de garantir certa continuidade neste ponto específico, concentrando nele seus recursos de poder decorrentes da estrutura do Estado e de reputação por resultados anteriores. Neste caso, espera-se que estes atores-chave orientem suas participações nestes processos de forma que as políticas resultantes resguardem certa discricionariedade do aparato estatal em relação aos procedimentos de classificação e disponibilização de informações, o que, conseqüentemente, reduz a aderência a temas que no *RTI-Rating* correspondem às seções “Procedimentos de pedido de informação”, “Exceções”, “Apelações”, “Sanções e proteções”, também apresentados no Quadro 1.

Sobre os recursos de poder, faz-se necessário verificar as competências, prerrogativas de representação e a inserção dos atores-chave em fóruns e na mídia a partir das áreas e estruturas em que se inserem. Para levantamento da reputação, considera-se pertinente o exame de informações que denotem seu protagonismo na agenda do acesso ou assuntos correlatos e seu prestígio afirmado por outros atores. São evidências desta reputação, por exemplo, convites e participações em eventos, debates e deliberações, bem como a menção sobre sua atuação e resultados anteriores, seja em propostas, trabalhos e notícias ou mesmo prêmios e condecorações.

Quanto ao componente encadeado relativo às disputas e acomodações nos subcanais de decisão, sua definição demanda algumas considerações iniciais em relação à amplitude das reformas nacionais para o acesso e da ideia sobre “canais de decisão”, denominada entre as abordagens teóricas analisadas nas seções 3.2 e 3.3 como “canais de ação”. Reformas para o acesso, em regra geral, representaram processos com impacto amplo nas instituições pré-existentes (*major policy changes*), criando ou modificando os fundamentos das políticas públicas vigentes (*policy core beliefs*), como a definição do público-alvo, relações de causa-efeito e estratégias de solução.

Sobre a ideia de canal de decisão, ressalta-se que os sistemas constitucionais modernos, com sua divisão entre poderes e processos legislativos desconcentrados, estabelecem normas sobre reformas de maior amplitude em políticas públicas que exigem debates e deliberações tomadas no âmbito de diferentes gabinetes e arenas decisórias a partir de uma determinada sequência. Desta forma, assume-se que o fluxo de decisões de processos de reforma é forjado a partir de subcanais internos de decisões, que são regulados pelas regras próprias aplicadas a estes gabinetes e arenas que definem como são apresentadas as propostas iniciais, de que forma se dá o rito para deliberação, quais são os prazos aplicáveis e quem são os atores-chave participantes e os recursos de que estes dispõem para influenciar a decisão.

Assume-se assim que o fluxo de decisões em processos de reforma seja, em regra, forjado de forma que os resultados finais da decisão de um subcanal funcionem como o insumo para o subcanal seguinte, o que, por sua vez, representará o objeto-alvo das propostas dos participantes neste segundo segmento. Por estas considerações, tem-se que os atores-chave que participem de subcanais iniciais influenciando suas decisões, podem ter suas preferências reproduzidas na decisão final mesmo que não participem diretamente das deliberações no subcanal terminal.

Ressalta-se ainda a possibilidade de influências advindas de atores que não têm assento em subcanais, mas que por sua persuasão e reputação conseguem influenciar as atitudes dos participantes diretos, seja aqueles com direito a “voz” ou com direito a “voz” e “voto”. Esta situação não só denota a importância de se considerar as coalizões de *advocacy*, mas de certa “permeabilidade” dos subcanais, principalmente naqueles cujos participantes sejam mais sensíveis à “opinião pública”, às preferências de “apoiadores” ou à pressão de outros atores com posições nas estruturas e arranjos.

Em relação às disputas e acomodações entre as preferências dos atores-chave, estas resultam de suas atitudes para promover suas propostas, acomoda-las ou impô-las, bem como aquelas voltadas à busca de melhores posições para o exercício destas atitudes anteriores. Em relação à promoção, estas se dão a partir da enunciação das justificativas sobre o cabimento das propostas e a impertinência daquelas que lhes são contrárias. Esta promoção não se dá exclusivamente nos gabinetes e arenas dos subcanais, com discursos, audiências, pareceres e votos, mas mesmo por meio da mídia, eventos e etc. Este exercício pela busca da influência denota os posicionamentos dos diversos atores e marca as contradições entre as preferências.

Sobre as atitudes relativas à acomodação entre propostas, estas podem ser identificadas pela desistência ou abrandamento do posicionamento de atores sobre determinados temas controversos que sejam do interesse de outros. Esta identificação deve ser complementada pela verificação de contrapartidas correspondentes a estas desistências ou abrandamentos por meio de informações sobre o apoio dos atores atendidos no primeiro tema em relação a outros temas que sejam de interesse dos primeiros atores, incluindo relativos a outras agendas ou processos. O exame destas negociações depende da análise entre conjuntos de atitudes empreendidas em relação aos temas em jogo, considerando a relação entre as propostas e o nível de priorização das preferências correspondentes dos atores envolvidos.

Assumindo que este jogo envolve a possibilidade da existência de temas que sejam sensíveis para uns atores-chave que não o sejam para outros e vice-versa, considera-se que as acomodações entre preferências se deem como *trade-offs* entre suas propostas. Assim, sendo possíveis estes intercâmbios, considera-se a possibilidade de atores-chave “abrirem mão” de suas propostas em temas que não lhe sejam sensíveis para assegurar a aprovação de suas propostas em relação àqueles que possam corresponder a suas prioridades.

Seguindo esta ideia, nos temas em que estas acomodações não sejam possíveis entre atores-chave haverá a busca pela imposição, cujos riscos apresentam-se pelo possível impacto de “perder-se tudo”, razão pela qual pressupõe-se que, na medida do possível, estes tendem a buscar a negociação. Importa considerar ainda que estas atitudes podem combinar-se entre si, sendo um exemplo os casos em que atores conseguem negociar pela formação de uma maioria que se imporá sobre uma minoria alheia ou excluída das negociações iniciais. Complementando, assim como no caso das atitudes de promoção, as atitudes de negociação e as que combinando negociação e imposição não se dão exclusivamente nos gabinetes e arenas dos subcanais, ocorrendo muitas vezes por meio de ações marcadas pelo informalismo, situação que dificulta a coleta de evidências.

Quanto à busca de posições que permitam maior poder para promoção, negociação e imposição de propostas, estas referem-se às atitudes orientadas para fazer com que o rito decisório passe por subcanais cujas regras sejam mais vantajosas, ou para que determinados atores assumam papéis de relatores, diretores de pauta ou presidentes de colegiados. Sobre estas atitudes relativas tal busca, destaca-se a possibilidade que esta se dê, *a priori*, entre os próprios participantes dos canais ou subcanais de decisão e que se concretizam por meio das atitudes anteriores, ou seja, por promoção, acomodação ou imposição ou a combinação entre elas.

Acerca do desenrolar da reforma sob análise a partir de disputas e acomodações, ressalta-se a necessidade de se levantar informações sobre a ocorrência de eventos que possam

ter impactado nas preferências e recursos de poder dos atores-chave, bem como nas regras aplicáveis. Considerando que tais reformas possam representar longos processos, deve-se considerar a possibilidade de mudanças na base contextual. Reforma legais, por exemplo, podem alterar as regras de funcionamento de subcanais, bem como a sequência entre eles. Como ocorrências deste tipo representam elementos próprios da dinâmica política, faz-se necessário que na análise de cada subcanal sejam verificadas eventuais alterações no rol de atores, preferências, recursos e, mesmo, regras aplicáveis.

Sobre o componente encadeado relativo à política resultante e o nível de aderência dos temas controversos, importa não só a descrição dos resultados correspondentes aos temas controversos, mas de que forma eles correspondem às preferências prioritárias ou não prioritárias dos atores-chave e coalizões correspondentes, e como cada um deles impacta em seu poder e reputação. Faz-se necessário ainda a comparação entre cada resultado e a forma como os padrões internacionais tratam o tema correspondente de forma a verificar se estes denotam ambiguidades entre eles, em especial entre a dimensão substantiva do direito à informação e a regulação do exercício deste direito. Desta forma, a partir deste elemento é possível indicar se a presença de disputas e acomodação entre as preferências contraditórias foi necessária para a existência de tais ambiguidades.

#### 4.2 SELEÇÃO DO ESTUDO DO CASO BRASILEIRO

Esta seção apresenta os fundamentos para a escolha da reforma para o acesso à informação no Brasil para aplicação da abordagem teórica desenvolvida nesta tese para verificação do nível de explicação de sua hipótese para este caso. Aqui, apresenta-se tanto nova análise dos resultados do estudo comparado global sobre o nível de aderência das normas legais das políticas de acesso dos diferentes países, abordados na seção 2.3, quanto os apontamentos da literatura científica que trata dos processos de reforma e implementação da política de acesso no país.

A partir da análise dos resultados do último *RTI-Rating*, apresentados no Apêndice A, elaborou-se o gráfico apresentado por meio da Figura 3, que segue a mesma ideia do gráfico apresentado por meio da Figura 2. O eixo horizontal representa o quociente de aderência relativo à dimensão substantiva e o eixo vertical a dimensão da regulação do exercício do direito. Os pontos marcados representam as posições correspondentes a cada país, sendo a posição do Brasil representada pelo símbolo “+”. O símbolo “x” no gráfico representa a posição correspondente aos quocientes das aderências médias de todos os países. A linha diagonal pontilhada representa as posições em que a diferença entre quocientes seria 0 (zero). A pontilhada vertical e horizontal marcam as áreas do gráfico em que os quocientes de aderência em questões substantivas e de regulação do direito, respectivamente, são superiores a 0,9.

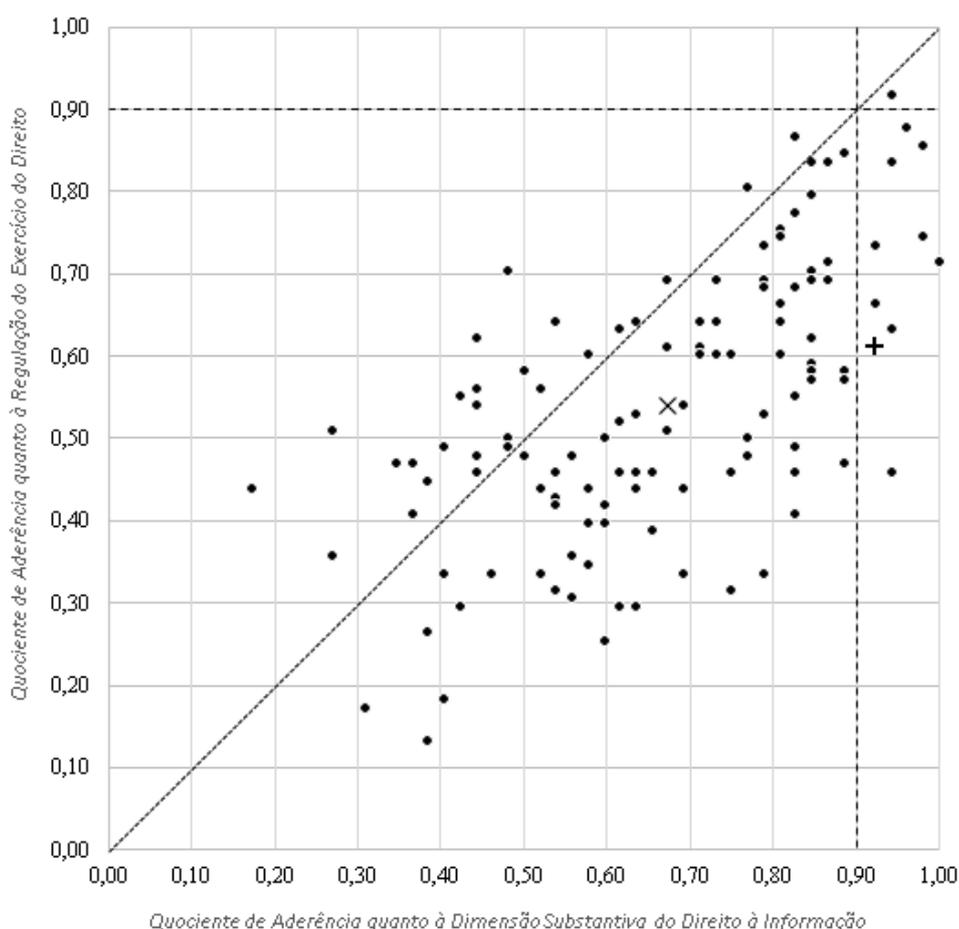


Figura 6 - Posições dos países, com destaque ao Brasil, com base nos quocientes de aderência quanto à dimensão substantiva do direito à informação e de regulação do exercício deste direito

Como se pode observar no gráfico acima, a política brasileira de acesso à informação está entre as onze cujo quociente de aderência das normas formais frente aos padrões internacionais no que tange à dimensão substantiva do direito à informação é superior a 0,9, ocupando a 9ª posição geral. Porém, neste grupo seletivo, o Brasil está na penúltima posição quanto ao quociente de aderência frente as regras, ritos, prazos e hipóteses de exceção em relação ao exercício deste direito, ocupando a 41ª posição entre os 123 países analisados.

Assenta-se ainda que o Brasil não é somente a maior democracia entre aquelas com aderência na dimensão substantiva maior que 0,9, mas também a maior entre os 16 países cuja diferença entre este quociente e o da regulação do exercício do direito é superior a 0,3. Além disso, o país ainda figura também como aquele com a maior diferença entre estes quocientes entre os países fundadores da parceria OGP. Os Quadros 3 e 4 apresentam as informações dos países com quocientes referentes à dimensão substantiva maior que 0,9 e dos fundadores daquela parceria.

*Quadro 3 - Países com Quocientes de Aderência na Dimensão Substantiva do Direito Superior a 0,9*

Posição	País	Ano de Aprovação da Lei	Pontuação Substantiva / Pontuação Máxima Substantiva	Pontuação Exercício / Pontuação Máxima Exercício do Direito	Diferença Substantiva Exercício
1	Afganistão	2014	0,942	0,918	0,024
2	México	2002	0,961	0,877	0,084
3	Sérvia	2003	0,981	0,857	0,124
4	Sri Lanka	2016	0,942	0,837	0,106
9	Libéria	2010	0,981	0,745	0,236
10	El Salvador	2011	1,000	0,714	0,286
12	Sudão do Sul	2013	0,923	0,735	0,188
13	Tunísia	2011	0,923	0,735	0,188
21	Macedônia	2006	0,923	0,663	0,260
24	Nicarágua	2007	0,942	0,633	0,310
<b>27</b>	<b>Brasil</b>	<b>2011</b>	<b>0,923</b>	<b>0,612</b>	<b>0,311</b>
51	Guatemala	2008	0,942	0,459	0,483
<b>Média dos países no RTI Rating 2018</b>			<b>0,671</b>	<b>0,541</b>	<b>0,130</b>

Nota: elaborada pelo autor a partir dos resultados do *RTI-Rating 2018*, vide Apêndice A.

Quadro 4 – Quocientes de Aderência das Políticas de Acesso à Informação dos Países fundadores da OGP

Posição	País	Ano de Aprovação da Lei	Pontuação Substantiva/ Pontuação Máxima Substantiva	Pontuação Exercício / Pontuação Máxima Exercício do Direito	Diferença Substantiva Exercício
2	México	2002	0,961	0,877	0,084
14	África do Sul	2000	0,770	0,810	-0,040
<b>27</b>	<b>Brasil</b>	<b>2011</b>	<b>0,923</b>	<b>0,612</b>	<b>0,311</b>
42	Reino Unido	2000	0,710	0,641	0,069
69	EUA	1966	0,620	0,520	0,100
76	Noruega	1970	0,440	0,560	-0,120
120	Filipinas	2016	0,380	0,270	0,110
<b>Média dos países fundadores do OGP</b>			<b>0,727</b>	<b>0,621</b>	<b>0,073</b>

Nota: elaborada pelo autor a partir dos resultados do *RTI-Rating 2018*, vide Apêndice A, e da seção 3.2.

Observando as informações dos Quadros acima, destaca-se que entre estes países com nível de aderência à dimensão substantiva superior a 0,9 e a diferença entre esta e a regulação maior que 0,3 figuram somente Nicarágua, Brasil e Guatemala. Quanto aos países fundadores da OGP, somente o Brasil apresenta diferença maior que 0,2. Dado que as médias dos países no *RTI Rating 2018* e entre os países fundados da OGP são de 0,13 e 0,119, respectivamente, tem-se então que o Brasil, por apresentar uma diferença de 0,311, apresenta uma ambiguidade entre os níveis de aderência de sua política de acesso mais de 2,3 vezes superior que estas médias.

Assumindo que essa ambiguidade entre os níveis de aderência quanto à dimensão substantiva do direito à informação e da regulação do exercício deste direito seria produto de questões de agência e poder, estes resultados são indícios de que a reforma para o acesso no Brasil pode ter sido fortemente marcada por disputas e acomodações entre as preferências contraditórias das organizações governamentais, intergovernamentais e não-governamentais, bem como de grupos específicos a estas associados.

Sobre a literatura científica sobre a reforma e a implementação da atual política de acesso no Brasil, há dois principais apontamentos que reforçam a escolha desse caso para estudo. O primeiro refere-se à força do discurso de base normativista de que “transparência

reduz corrupção”, próprio do contexto da “boa governança, para legitimação e impulsão da reforma para o acesso no país. O segundo está ligado à importância atribuída à dinâmica de barganhas e compromissos. No cerne dessa dinâmica estaria a luta pela manutenção de discricionariedades conferidas ao aparato estatal em relação ao acesso à informação, não presentes entre as recomendações dos padrões internacionais.

Em estudo elaborado sobre a aprovação da lei basilar do acesso à informação no Brasil, a LAI<sup>24</sup>, Angélico (2012) aponta a importância da atuação de organizações não-governamentais associadas à transparência e liberdade de expressão na impulsão da agenda pelo acesso no Brasil. Esse autor, que também participou de audiências durante a tramitação do projeto de lei da LAI no Congresso Nacional como representante da Transparência Brasil, indicou ainda a relevância da CGU nesse processo. Esse órgão burocrático da estrutura do Poder Executivo federal teria firmado parceria com a UNESCO e sido o principal representante do governo federal. Sobre os temas que geraram mais controvérsias ou entre as organizações governamentais e não-governamentais ou que se apresentaram como grandes desafios para agenda do acesso pelas bases da política aprovada, destacam-se aqueles relativos ao escopo, à não criação de órgão independente para supervisão da implementação e para decisão final sobre apelações. Em seus apontamentos, indica que dois eventos foram fundamentais para a aprovação da LAI, mesmo com tais controvérsias e desafios.

O primeiro deles foi a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos que, em dezembro de 2010, condenou o Brasil pelo desaparecimento forçado de 62 pessoas entre 1972 e 1974. (ROMANELLI, 2010).

Na sentença, o Tribunal também condena o Brasil pela violação à Convenção Interamericana de Direitos Humanos e, entre outras menciona, a “falta de acesso a informações”.

Na mesma sentença a Corte exorta o Brasil a aprovar rapidamente a sua Lei de Acesso a Informações [...]

Outro fator aparentemente importante para foi a Parceria para Governo Aberto (ou OGP – Open Government Partnership), lançado em setembro de 2011, à margem da 66ª reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas (ANGÉLICO, 2012, p. 95).

---

<sup>24</sup> Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Em trabalho que apresenta abordagem teórica de que o “tamanho dos gabinetes presidenciais” e a “necessidade de controle do legislativo pelo executivo” podem explicar a “força” das leis de acesso na América Latina, Michener (2014) atribui a aprovação e a força da LAI no Brasil a condições e eventos que marcaram a necessidade de ampliar o monitoramento do presidente da República sobre sua base e o Congresso. Conforme apontamentos daquele autor, antes de 2010 houve pressões de organizações intergovernamentais e ONGs e até condenações de países latino-americanos por cortes internacionais, mas estas não são suficientes para explicar a forma, o ritmo e os resultados deste processo.

*Brazil lacked for a catalyst. The United Nations (UNESCO) did pressure the government, as did several nongovernment organizations (NGOs), including the professional press organization, ABRAJI, a human rights NGO, Artigo 19, and a coalition called Brasil Aberto (Open Brazil). [...] Media coverage helped give the issue salience, but coverage appeared to follow rather than lead political commitments. Brazil ultimately became the last “progressive” country in South America not to guarantee its people FOI rights. Public advocacy may have helped, but evidence suggests it was far from decisive in either catalyzing reform or guaranteeing a strong law. [...] Brazil ostensibly ignored the 2006 Inter-American Court ruling until 2009. Moreover, it was not until the Rousseff administration took power in 2011 that a justifying narrative rapidly unfolded (MICHENER, 2014, p. 88).*

Argumentando que a aprovação da LAI só se deu quando a presidente da República, que detinha controle da agenda, teve seus interesses alterados para a rápida formalização daquela lei, bem como obteve os “argumentos” para tanto, indica que três eventos que marcaram esta virada. Os dois primeiros referem-se aos eventos indicando na análise acima sobre os resultados do trabalho de Angélico. O terceiro, por conta da ocorrência de uma série de escândalos conhecido como “faxina da esplanada”, envolvendo seis ministros de Estado do gabinete presidencial (MICHENER, 2014)

Os trabalhos de Macedo (2018) e Pereira (2016) apresentam abordagens sobre processo de reforma para o acesso no Brasil e sua política resultante baseadas no pressuposto de que estas refletem em sua maior parte os interesses e valores das coalizões que conseguiram orientar este processo com prevalência. Abordando a partir de estudo comparado e de caso,

respectivamente, o processo legislativo que resultou na aprovação da LAI, indicam que este teria sido conduzido por duas coalizões principais. A primeira foi constituída por organizações não-governamentais e outros atores que advogavam pela formalização da LAI de forma mais próxima aos princípios e diretrizes para o direito à informação. A segunda, formada principalmente por representantes do governo federal, teria sido significativamente representada pela CGU neste processo.

Ressaltando que esse órgão do governo brasileiro não era dotado de independência e que sua missão precípua era relacionada ao controle burocrático da máquina pública, esses dois trabalhos destacam o fato de tal processo ter sido inserido no debate mormente como “agenda do governo” e de seu desenrolar ter sido orientado com maior peso pelas preferências da CGU. Conforme seus achados, as questões que teriam gerado mais controvérsias e desafios entre estas coalizões referiram-se justamente à inexistência de um órgão independente para promoção da política de acesso, bem como o debate sobre a limitação do prazo de classificação das informações, chamado de “sigilo eterno”.

O domínio da agenda pelo acesso pelo governo federal, principalmente pelas ações da CGU, teria então se refletido em seus resultados, gerando uma lei com enfoque no monitoramento burocrático, característica já presente nos arranjos do país.

No Brasil, o tema surge no contexto da reforma do estado como um mecanismo de ajuste fiscal, portanto, no âmbito da administração pública, como uma agenda de governo. [...]

No Brasil, a localização do tema ocorre como uma agenda de governo e não desperta tanto o interesse da sociedade civil instalando uma dependência de trajetória que marca o desenvolvimento da transparência mais por motivações burocráticas e utilitárias, levando a um cenário menos institucionalizado e coordenado.

O mesmo se dá no Brasil, quando o MRE apresentou resistências ao projeto da LAI e, ao mesmo tempo, foi possível observar o empenho de representantes da CGU em publicar a lei e ainda produzir um texto de alta qualidade. Portanto, a proposta de pensar coalizões a favor do tema e analisar como estas atuam se mostrou mais adequado para o entendimento da difusão da transparência (MACEDO, 2018, p. 187-188).

Por meio deste modelos de análise, identificamos quem foram os atores e quais eram seus interesses nesta pauta e podemos constatar que, no caso desta agenda, um corpo burocrático ligado a um órgão de controle do Executivo [,

a CGU,] teve grande êxito em conduzir a pauta, fazendo com que a lei de acesso à informação servisse para este corpo de burocratas monitorar e controlar a própria burocracia estatal (PEREIRA, 2016, p. 95).

Outros trabalhos têm indicado que, em certa medida, as normas formais e os resultados da nova política de acesso no Brasil estariam refletindo lacunas, falhas de coordenação e discricionariedades pré-existentes nos arranjos institucionais. Oliveira Júnior et al. (2014; 2016), que também indicam o protagonismo da CGU na reforma para o acesso à informação no Brasil, apontam imprecisões nas disposições formais da LAI e de seu regulamento de implementação, o Decreto nº 7.724/2012, estariam permitindo que organizações governamentais deixassem de franquear informações dos resultados dos programas sob sua responsabilidade. Apontam assim que, em que pese essas normas estabelecerem em suas diretrizes que dados sobre esses resultados deveriam ser disponibilizados por meio de transparência ativa, as ambiguidades sobre os parâmetros acerca de sua geração e uniformização estariam permitindo que órgãos e entidades não disponibilizassem informações de forma, o que estaria limitando o controle social sobre a eficiência de suas ações (OLIVEIRA JÚNIOR, JORDÃO e CASTRO JÚNIOR, 2014; 2016).

Já Cunha Filho (2017) argumenta que, mesmo após a aprovação da LAI e da edição do Decreto nº 7.724/2012, permaneceram determinados mecanismos de controle da informação. Esses mecanismos refeririam-se à distribuição de competências sobre os procedimentos de tratamento de pedidos de informação, de decisões sobre apelações contra negativas a estes pedidos e de reclassificação de informações. A questão central seria a concentração das decisões sobre esses procedimentos sob o crivo de colegiados e órgãos de governos não independentes, permitindo a interpretação e aplicação das normas de acesso com larga discricionariedade. Um exemplo da presença deste controle da informação seria a delegação à CMRI para decisão final sobre apelações no caso de negativas de pedidos de acesso. Segundo seu argumento, a composição desse colegiado, formado exclusivamente por ocupantes de cargos políticos na estrutura do Poder Executivo federal, pode levar essa comissão a beneficiar

preponderantemente os interesses políticos em detrimento do direito à informação, na análise de casos concretos.

*Therefore, today the CMRI is composed exclusively of high-level representatives of ten ministries or agencies with ministerial status. As such, they are collectively likely to be concerned with the impact that a disclosure might have on the government and on their own agencies (CUNHA FILHO, 2017, p. 420).*

Cunha Filho (2017) aponta que a discricionariedade produz um resultado que inverteria a aplicação dos padrões, princípios e decisões sobre o acesso à informação. Um exemplo aventado seria a possível disseminação de certa prática entre órgãos e entidades que poderiam negar um pedido de acesso, justificando a inexistência da informação sem a devida busca. Dessa forma, essas “agências públicas podem primeiro afirmar que a informação não existe e então esperar para busca-la caso a CMRI ou a CGU decidam por requisitar tal ação” (CUNHA FILHO, 2017, p. 425, tradução livre).

Cunha Filho (2017; 2019) acrescenta ainda que esses mecanismos criam oportunidades para retenção de informações públicas pelo aparato estatal. Analisando as provocações mais frequentes dirigidas ao STF acerca da aplicação da LAI, aponta que essas têm se concentrado em ações que visam a afirmação do sigilo e da proteção de informações. Propostas por servidores públicos e associações, essas ações estariam provocando um ativismo inverso, em que o direito à informação é exercido para limitar o acesso (CUNHA FILHO, 2017, p. 432).

Considerando os apontamentos trazidos nesta seção, assume-se que a reforma para o acesso no Brasil produziu uma inflexão para um novo quadro de maior transparência. Essa inflexão, por sua vez, não representou a emulação dos padrões internacionais de direito à informação, difundidos a partir da virada para a “boa governança no país”. As instituições resultantes dessa reforma refletem conformações da nova política aos arranjos e estruturas vigentes no país. Essa indicação guarda correspondência com a ambiguidade verificada entre os níveis de aderência da atual política brasileira de acesso quanto aos temas substantivos do direito à informação em comparação àqueles da regulação do exercício deste direito.

A literatura aqui analisada, por sua vez, traz indícios de que organizações governamentais, intergovernamentais, não-governamentais, agrupadas em torno de suas preferências, compuseram coalizões que advogaram, em um polo, pela busca à maior convergência aos padrões internacionais, em outro, pela conformação da nova política aos arranjos institucionais e estruturas vigentes. Dessa forma, considera-se que as informações levantadas nesta seção apontam que a reforma para o acesso à informação no Brasil foi forjada por disputas e acomodações entre os atores-chave componentes dessas coalizões, o que teria produzido a ambiguidade verificada entre sua política resultante e os padrões que lhe deram origem.

A análise consolidada dos trabalhos analisados nesta seção e uma primeira “leitura flutuante” dos documentos relativos à discussão e tramitação do projeto da LAI (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003; SENADO FEDERAL, 2010) indica que os temas sobre o qual repousou maior controvérsia na reforma para o acesso foram os seguintes:

- a) o escopo do direito à informação, relativo à imposição das obrigações aos entes federativos e seus poderes políticos quanto à concessão de acesso às informações sob sua responsabilidade e carga;
- b) o prazo máximo de sigilo da informação, relativo ao limite temporal para que a informação permaneça sob a exceção ao acesso, incluído o limite de renovações de eventual classificação imposta à informação;
- c) a decisão final sobre reclassificação e apelações de negativas de acessos, referente à delegação a colegiado, preferencialmente, interpoderes e com representantes da sociedade, mais imune à influência de interesses políticos; e
- d) a coordenação da implementação da política de acesso, referente à delegação a colegiado ou órgão, preferencialmente, mais imune, para supervisão e *enforcement*, inclusive por sanção, da aplicação da política de acesso.

Examinando-se estes temas frente aos Princípios Internacionais do Direito à Informação consolidados pela Artigo 19, verifica-se que o prazo máximo de sigilo se relaciona em grande peso ao primeiro desses princípios, ligados à máxima divulgação. Por esta ideia, a existência de hipótese legal de casos de sigilo eterno afeta diretamente o núcleo Princípios Internacionais do Direito à Informação e, logo, dos padrões internacionais, pois corresponde à previsão de que determinada informação mantida por organização governamental “jamais” ser sujeita à divulgação. O escopo também guarda relação com este princípio, configurando-se também como tema relacionado à dimensão substantiva do direito à informação.

#### **PRINCÍPIO 1. DIVULGAÇÃO MÁXIMA**

**A legislação sobre liberdade de informação deve ser orientada pelo princípio da máxima divulgação**

[...]

Para fins de divulgação de informações, a definição de "órgão público" deve se concentrar no tipo de serviço prestado, e não em designações formais. Para este fim, deve incluir todas as filiais e níveis de governo, incluindo governo local, órgãos eleitos, órgãos que operam sob um mandato estatutário, indústrias nacionalizadas e empresas públicas, órgãos não-departamentais ou quase (organizações não governamentais), órgãos judiciais e os organismos privados que desempenham funções públicas (como a manutenção de estradas ou o funcionamento de linhas ferroviárias). Os próprios órgãos privados também devem ser incluídos se tiverem informações cuja divulgação possa diminuir o risco de danos a interesses públicos importantes, como o meio ambiente e a saúde. As organizações intergovernamentais também devem estar sujeitas aos regimes de liberdade de informação baseados nos princípios estabelecidos neste documento (ARTIGO 19, 1999, p. 2-3, tradução livre).

Quanto aos temas relacionados à independência de órgãos para decisão sobre apelações e para supervisão da implementação da política de acesso no âmbito da administração pública, estes tratam de questões mais próximas a regras e competências relativas à regulação do exercício do direito à informação. Neste sentido, relacionam-se a princípios que tratam sobre processos, prazos e meios pelos quais o aparato estatal viabiliza o acesso à informação.

#### **PRINCÍPIO 5. PROCESSOS PARA FACILITAR O ACESSO**

**Solicitações de informação devem ser processadas de forma rápida e justa e uma revisão independente de quaisquer recusas deve estar disponível**

Um processo para decidir sobre solicitações de informações deve ser especificado em três níveis diferentes: dentro do órgão público; apelação a um órgão administrativo independente; e apelação aos tribunais. Quando necessário, devem ser tomadas providências para assegurar o acesso total à informação para certos grupos, por exemplo, aqueles que não sabem ler ou

escrever, aqueles que não falam a língua do registro, ou aqueles que sofram de deficiência, como a cegueira.

[...]

Após a conclusão de uma investigação, o órgão administrativo deve ter o poder de negar provimento ao recurso, exigir que o órgão público divulgue as informações, ajustar quaisquer cobranças feitas pelo órgão público, multar os órgãos públicos por comportamento obstrutivo quando justificado e / ou impor custos aos órgãos públicos em relação ao recurso. (ARTIGO 19, 1999, p. 7-8, tradução livre).

Observando-se então os resultados do último *RTI-Rating*, apresentados no Apêndice A, e considerando os apontamentos do Quadro 1, elaborou-se o Quadro 5 que mostra os resultados das seções correspondentes a estes temas controversos em relação à aderência às normas basilares da política de acesso Brasil aos padrões internacionais.

*Quadro 5 - Temas Controversos na Reforma no Brasil e Quocientes de Aderência do País a partir do RTI Rating*

<b>Dimensão / Seções do RTI-Rating</b>	<b>Temas Controversos Relacionados</b>	<b>Máximo no RTI-Rating</b>	<b>Brasil / Quociente</b>	<b>Média Mundial / Quociente</b>
<b>Substantiva / Direito à Informação</b>	Prazo de sigilo e Escopo	6	6 / 1,00	3,51 / 0,59
<b>Substantiva / Escopo</b>	Escopo	30	29 / 0,96	23,13 / 0,77
<b>Regulação do exercício/ Procedimentos de pedido de informação</b>	Coordenação da implementação	30	19 / 0,63	17,45 / 0,58
<b>Regulação do exercício/ Exceções</b>	Prazo de sigilo e Coordenação da implementação	30	16 / 0,53	16,56 / 0,55
<b>Regulação do exercício/ Apelações</b>	Decisão de reclassificação e apelações	30	22 / 0,73	15,98 / 0,53
<b>Regulação do exercício/ Sanções e proteções</b>	Coordenação da implementação	8	3 / 0,375	3,03 / 0,38
<b>Substantiva/ Promoção</b>	Escopo e Coordenação da implementação	16	13 / 0,8125	8,25 / 0,52
<b>Consolidação Dimensão Substantiva</b>	<i>Prazo sigilo e Escopo</i>	52	48 / 0,92	35 / 0,67
<b>Consolidação Dimensão da Regulação do Exercício</b>	<i>Decisão de reclassificação e apelações e Coordenação da Implementação</i>	98	60 / 0,61	53 / 0,54

Nota: elaborada pelo autor a partir dos resultados do *RTI-Rating* 2018, vide Apêndice A, do Quadro 1 e dos Princípios Internacionais do Direito à Informação (ARTIGO 19, 1999).

As informações apresentadas acima indicam que o Brasil se encontra com quocientes de aderência maiores que a média mundial em todas as seções do *RTI-Rating*, com exceção da seção “Sanções e proteções”. Quanto à consolidação dos resultados das seções mais relacionadas às consolidações das dimensões do direito à informação, em relação às duas o Brasil apresenta maior aderência, porém em proporção menor quanto à regulação do exercício do direito – o quociente do país quanto à primeira dimensão é 37,5% maior que a média mundial e no segundo é 13,17% maior). Estes números indicam, resumidamente, que a reforma para o acesso no Brasil, em relação a esses temas controversos, gerou dispositivos sobre os quais restou determinada ambiguidade entre seus níveis de aderência frente aos padrões internacionais.

#### 4.3 METODOLOGIA DA PESQUISA E INFORMAÇÕES SOBRE SEU DESENVOLVIMENTO

Esta seção apresenta a metodologia desenvolvida para aplicação da abordagem desta tese no caso relacionado à reforma para o acesso à informação no Brasil com vista à verificação do nível de explicação de sua hipótese. Desta forma, apresentam-se as orientações e parâmetros para o exame deste processo e seus resultados, desde a definição do escopo e do tipo de informação para coleta, passando pelas técnicas e fontes de pesquisa, até a apresentação e análise das evidências sobre a relação entre a dinâmica política e a ambiguidade verificada na atual política brasileira de acesso frente aos padrões internacionais.

Sobre o escopo, optou-se por iniciar o levantamento das informações a partir do quadro institucional erigido a partir do atual regime político democrático no Brasil inaugurado pela carta magna de 1988, examinando-se inicialmente os dispositivos constitucionais e legais sobre o acesso à informação pré-existentes à reforma sob análise, passando pela virada do Brasil para a “boa governança” e a ascensão da transparência como solução anticorrupção. Este ponto inicial visa permitir a compreensão da base contextual relativa ao cenário em que se deu o “ponta-pé” inicial a tal reforma, a partir de um processo que se encerrou em maio de 2012 com

a publicação do decreto de implementação da LAI. Os dispositivos destas normas basilares da política brasileira de acesso à informação trazem os “resultados de interesse” produzidos pela impulsão dos componentes causais deste processo. Quanto ao tipo de informação que orientou a seleção de informações para coleta utilizadas neste estudo, este refere-se aos elementos de análise da base contextual e dos componentes causais do mecanismo da dinâmica política<sup>25</sup>. Desta forma, ligam-se às informações sobre as condições e eventos relacionados ao impulso inicial, ao desenrolar e aos resultados da reforma findada com a aprovação e edição da LAI e do Decreto nº 7.724/2012.

Sobre as técnicas de pesquisa adotadas, as evidências aqui apresentadas foram obtidas a partir de pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas com os representantes das organizações e grupos específicos relevantes para impulsão e orientação da reforma para o acesso no Brasil. A técnica documental foi adotada em virtude do formalismo próprio a este processo, que leva boa parte das informações sobre ele a serem juntadas a autos de registro de atos nos fluxos de ritos com seus debates, estudos e deliberações coletivas. A adoção de entrevistas se deve à necessidade de se buscar informações sobre interesses, ideias e pontos de vista deste representantes relativas à ocorrência de possíveis conflitos e negociações entre preferências que muitas vezes ocorrem em “reuniões de corredor” ou por meio de outros processos e espaços alheios à formalização de registros. Sobre a adoção de pesquisa bibliográfica, esta voltou-se à coleta de dados (secundários) de trabalhos anteriores também relacionados à reforma para o acesso no Brasil. Seu foco residiu nos trechos de entrevistas que constam de seus relatórios, cujo conteúdo refira-se a elementos de análise relacionados a seu escopo e realizadas junto a participantes não ouvidos no âmbito deste estudo, como abordado a seguir. Além destes pontos principais, a utilização combinada de tais técnicas visou também a

---

<sup>25</sup> Esta base e componentes foram apresentados na seção 4.1.

triangulação entre evidências de diferentes fontes (BEACH e PEDERSEN, 2013; CELLARD, 2012; CRESWELL, 2007; KING, 2004; STAKE, 2005).

Sobre as fontes documentais, entre os documentos oficiais buscaram-se os aqueles que registrassem as condições e eventos ligados à base contextual referente à impulsão inicial e ao desenrolar da reforma sob exame. Seguindo-se esta orientação, analisaram-se ainda os registros documentais que indicassem as possíveis preferências e os recursos e atitudes das organizações e grupos específicos participantes dos subcanais de decisão, bem como daqueles que tentaram influenciar as deliberações, mesmo não sendo participantes desses subcanais. Deu-se foco ainda às informações oficiais sobre as regras, procedimentos e outros dispositivos pré-existentes relacionados aos temas controversos nesta reforma, bem como às decisões de cada subcanal de decisão que serviram de “entrada” para o subcanal seguinte. Estes documentos e informações oficiais foram obtidos por meio de pesquisa nos *websites* da CGU, que contém as informações sobre a definição do anteprojeto da LAI e da edição do Decreto nº 7.724/2012, bem como da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que contém as informações sobre a tramitação do projeto de LAI nestas Casas. Outras informações oficiais não disponíveis por meio de transparência ativa foram solicitadas e obtidas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, disponibilizado pela CGU, conforme Apêndice B.

Estas informações referem-se principalmente ao desenvolvimento do Portal da Transparência, ao “ajustamento” do anteprojeto da LAI na Casa Civil e à formulação dos vetos presidenciais ao projeto de LAI e à edição do Decreto nº 7.724/2012, abordados nas seções 5.3.3, 6.2 e 6.5.

Além dos documentos oficiais, utilizaram-se também as notícias e entrevistas publicadas por meio da mídia privada e estatal e dos canais de notícias dos websites das organizações governamentais, intergovernamentais e não-governamentais participantes. Desta forma, boa parte dos posicionamentos, propostas e críticas que se constituíram como atitudes

de promoção referentes a elementos de análise de disputas e acomodações foram coletados como “notícias” em diferentes portais governamentais e da imprensa.

Sobre os representantes ou integrantes de grupos específicos entrevistados pessoalmente ou por meio de videoconferência e mensagem eletrônica, estes estão listados a seguir:

- a) Claudio Abramo (*in memoriam*), Diretor Executivo e representante da Transparência Brasil no CTPCC à época da discussão sobre o anteprojeto e tramitação do projeto da LAI no Congresso Nacional;
- b) Fabiano Angélico, representante da Transparência Brasil em audiência relativa à tramitação do projeto da LAI na Câmara dos Deputados;
- c) Guilherme Canela Godoy, representante da UNESCO em audiência relativa à tramitação do projeto da LAI na Câmara dos Deputados e junto à CGU ação de cooperação para implementação da política de acesso e edição do Decreto nº 7.724/2012;
- d) João Capiberibe, senador autor do projeto da Lei da Transparência e componente da frente de parlamentares em defesa da transparência e do acesso à informação no Congresso Nacional;
- e) Leodelma Félix, ex Auditora de Controle e Finanças da CGU à época da tramitação do projeto da LAI no Congresso Nacional e da edição do Decreto nº 7.724/2012 e integrante da equipe que desenvolveu e implementou o Portal da Transparência;
- f) José Geraldo Loureiro, ex Diretor de Sistemas de Informação da CGU na época da tramitação do projeto da LAI no Congresso Nacional e da edição do Decreto nº 7.724/2012 e integrante da equipe que desenvolveu e implementou o Portal da Transparência;

- g) Roberto Vieira Medeiros, Chefe de Gabinete da Corregedoria-Geral da CGU à época do desenvolvimento do Portal da Transparência e da discussão sobre o anteprojeto e tramitação do projeto da LAI no Congresso Nacional;
- h) José Elias Romão, Ouvidor-Geral da União da CGU à época da tramitação do projeto da LAI no Congresso Nacional e da edição do Decreto nº 7.724/2012;
- i) Claudia Taya, atual Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção da CGU;
- j) Vânia Vieira, Diretora de Transparência e Controle Social da CGU à época do desenvolvimento do Portal da Transparência e da discussão sobre o anteprojeto e tramitação do projeto da LAI no Congresso Nacional e da edição do Decreto nº 7.724/2012.

As entrevistas realizadas pessoalmente ou por videoconferência foram semi-estruturadas, orientadas basicamente pelo rol de assuntos e questionamentos que constitui o Apêndice C. Durante o desenvolvimento deste estudo buscou-se ainda entrevistar o deputado Reginaldo Lopes, autor do primeiro texto de projeto da LAI, e o jornalista Fernando Rodrigues, presidente da ABRAJI, o que não foi possível devido a conflitos de agenda. Sobre esta questão, tal foi contornada por meio do aproveitamento dos trechos de entrevistas transcritas nos trabalhos de Angélico (2012), Macedo (2018), Michener (2014), Pereira (2016).

Sobre a organização e apresentação das evidências sobre as condições e eventos que constituem os elementos de análise da abordagem teórica proposta, optou-se por fazê-las por meio de narrativa, em forma cronológica, observados o escopo e objeto deste estudo. Neste sentido, estas condições e eventos são os pontos centrais em torno dos quais estruturara-se tal narrativa, representando os fatos, ações e deliberações intermediárias e finais. Os capítulos 5 e 6 deste estudo correspondem, por sua vez, à apresentação destas evidências como elementos de

análise que constituem a base contextual e os componentes encadeados do mecanismo da dinâmica política.

Ressalta-se sobre esta estratégia de apresentação que como essa narrativa visa explicitar não só as condições e eventos em si, mas o encadeamento e possíveis paralelismos, a depender da conexão e do ritmo entre eles num determinado segmento, o desenrolar de fatos e ações pode ser apresentado entre décadas e anos ou mesmo entre meses e dias. Outra observação refere-se ainda ao fato de que a linha de eventos no âmbito dos subcanais de decisão é, em momentos, atravessada pela apresentação de informações relacionadas a condições e eventos mais relacionados à base contextual ou ao componente relativo a atores, suas preferências e recursos. Desta forma, a narrativa sobre a sequência de disputas e acomodações é por vezes interrompida para apresentação de elementos que parecem que a elas não se relacionam num primeiro momento, mas que em ponto posterior explicam de que forma atores se engajaram no processo ou como estes tiveram suas preferências, recursos e atitudes afetados. Assim sendo, buscou-se contrabalancear a manutenção da ordem cronológica com a ideia do encadeamento entre linhas paralelas de condições e eventos.

Sobre o exame das evidências de como a dinâmica política forjou o processo de reforma em foco e a política de acesso resultante, este orienta-se com vistas à verificação da presença de cada um dos componentes do mecanismo proposto. Assim, busca analisar de que forma as preferências hierarquizadas dos atores-chave agrupados em coalizões sobre os temas controversos e as disputas e acomodações entre eles ocorreram e transmitiram seus efeitos entre os subcanais até a consolidação das normas formais da política brasileira de acesso à informação.

O objetivo deste exame, então, não é somente consolidar as condições e eventos que são o foco desta investigação, mas, por meio da comparação entre os elementos de cada componente, indicar de que forma estes retratam a transmissão de preferências de poder e

reputação que, mesmo sendo contraditórias quanto a temas específicos, geraram uma política que atendeu às prioridades de tais coalizações. O capítulo 7 deste estudo apresenta a síntese desta análise, voltada a elucidar de que forma esta reforma foi guiada para produzir um resultado que representa que não houve “vencedores levando tudo”, mas sim diferentes atores que conseguiram, a partir de suas atitudes e capacidade de influência, levar a reforma para o acesso a uma política que acomodou seus diferentes interesses e valores.

#### 4.4 CONCLUSÕES

Este capítulo detalhou o desenvolvimento da abordagem teórica da dinâmica política para exame da reforma para o acesso à informação no Brasil, ocorrida no contexto da “boa governança”, considerando que as reformas impulsionadas neste contexto têm produzido políticas que, em regra, apresentam ambiguidades frente aos padrões internacionais.

A primeira seção apresentou os pressupostos e a unidade e elementos de análise da abordagem teórica deste trabalho, que assume que a dinâmica de disputas e acomodações de preferências entre as coalizões que impulsionam as reformas para o acesso no contexto da “boa governança” forjaram esses processos, produzindo essas ambiguidades. A segunda apresentou os fundamentos para a adoção do caso brasileiro para aplicação dessa proposta, indicando que a política de acesso no país apresenta elevada ambiguidade entre os níveis aderências em relação às dimensões substantiva do direito à informação e de regulação do exercício.

A última seção indicou a metodologia adotada e informações sobre o desenvolvimento deste estudo. Apresentaram-se a unidade e os elementos de análise correspondentes, os critérios de seleção de documentos oficiais, notícias, entrevistas realizadas e achados de trabalhos científicos utilizados e as estratégias de organização e apresentação das informações obtidas. Por fim, destacaram-se os parâmetros de análise e interpretação dos resultados acerca da relação entre a dinâmica política e a ambiguidade verificada na atual política de acesso frente aos padrões internacionais.

## **5 CONSTRUÇÃO DA AGENDA PELA TRANSPARÊNCIA NO BRASIL (1988-2004)**

Este capítulo apresenta a base contextual com que se deu a impulsão inicial ao processo de reforma para o acesso à informação no Brasil, a partir de 2005. Suas três seções descrevem como tomaram forma os discursos e forças externas e internas para expansão do debate sobre transparência no país. Os dois primeiros segmentos iniciam-se a partir do atual período democrático pós-1988 no Brasil e da ascensão da agenda “desestatizante” que se seguiu, na virada entre os anos 1980 e 1990. Continua e se encerra com a virada para a “boa governança” e seu foco inicial para o equilíbrio fiscal até o início dos anos 2000.

A terceira seção apresenta os eventos ocorridos na metade inicial da década passada e é a que mais se afasta da regra da apresentação cronológica, visto que se concentra no surgimento das organizações brasileiras que vieram a funcionar como atores-chave e na institucionalização dos primeiros mecanismos de transparência como solução para integridade. Este período é marcado pela incorporação das convenções da OEA e da ONU ao ordenamento jurídico brasileiro e pela ampliação da rede de agências anticorrupção. Ainda que este segmento represente momento anterior ao processo de reforma sob investigação, ele é bastante relevante, pois nele ocorreu a expansão do debate sobre a prevenção e o combate à corrupção no Brasil, o fortalecimento da política de anticorrupção do governo federal e o início da participação ativa de ONGs e organizações intergovernamentais neste esforço.

### **5.1 PRIMEIROS PASSOS DA TRANSPARÊNCIA NO BRASIL PÓS-DEMOCRATIZAÇÃO (1988-1994)**

No atual regime democrático do Brasil, inaugurado a partir de meados dos anos 1980, as primeiras alterações institucionais formais que tocaram no tema da transparência foram concretizadas por meio do novo texto constitucional de 1988. Erigida sob a denominação de “constituição cidadã”, a atual constituição brasileira contém princípios e regras que acompanham os movimentos e convenções internacionais que abordam com maior centralidade

o acesso à informação como tema afeto aos direitos humanos e à prevenção e ao combate à corrupção no contexto internacional pós-guerra fria<sup>26</sup>.

Estes primeiros passos em direção à transparência no Brasil tiveram como ponto de partida a promulgação dessa constituição e se encerram com a adoção das medidas de responsabilidade fiscal que marcam a formalização das primeiras instituições que tratam especificamente do tema do acesso, concentradas na regulamentação da transparência fiscal (ANGÉLICO, 2012; CUNHA FILHO e XAVIER, 2014).

Encontram-se entre os títulos da lei maior do ordenamento brasileiro dispositivos que associam a publicidade<sup>27</sup> e o acesso à informação a assuntos concernentes à liberdade de expressão e comunicação social, ao meio ambiente e aos princípios da administração pública, entre eles a legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência<sup>28</sup> (ANGÉLICO, 2012; CUNHA FILHO e XAVIER, 2014). O sentido que tem sido mais fortemente atribuído à transparência no período pós-1988, presente não só na ordem jurídica positivada derivada, bem como nos debates a partir de então, é justamente este último de “princípio voltado ao funcionamento íntegro e eficiente da administração pública” (FILGUEIRAS, 2011; OLIVEIRA JÚNIOR, LUSTOSA DA COSTA e MENDES, 2016). Esta associação entre a necessidade de se ampliar a transparência e para se garantir a probidade e o bom desempenho da máquina pública tem sido marcada por estudos sobre política, reforma e direito à informação no Brasil, que aponta que seu aparelho de Estado seria historicamente marcado como lócus da opacidade, clientelismo, insulamento e inocuidade (JARDIM, 1999; LUSTOSA DA COSTA, 2010; NUNES, 2010).

---

<sup>26</sup> Este contexto foi analisado na seção 2.1.

<sup>27</sup> Apesar de haver larga discussão entre trabalhos sobre o “estado da arte” entre as noções de “publicidade” e “transparência”, estes não deixam de reconhecer a intrínseca relação entre ambas. Sobre o assunto, vide Birkinshaw (2006), Filgueiras (2015) e Mendel (2009).

<sup>28</sup> Vide o artigo 5º, IV, IX, XIV, XXXIII e LX, o artigo 37, *caput*, § 3º, II, e o artigo 225, IV, da Constituição (BRASIL, 2017).

Desta forma, entre os dispositivos constitucionais relacionados à transparência e acesso, aqueles que têm sido mais comentados, discutidos e mencionados pela literatura científica e técnica acerca da importância relacionada ao direito à informação no país referem-se ao art. 5º, XXXIII, e ao art. 37, *caput*, transcritos a seguir:

Art. 5º. [...]:

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

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência<sup>29</sup> [...] (BRASIL, 2017, p. 4-20, com meus grifos).

Apesar da nova constituição atribuir ao sigilo o caráter de “ressalva”, sendo o direito à informação a “regra”, e de dar à publicidade o sentido de princípio da administração pública junto a outros relacionados à ideia de integridade e eficiência, seu texto estabeleceu somente os primeiros pilares para a sistematização do acesso à informação e da prevenção e combate à corrupção. Assim sendo, no final dos anos 1980 e início dos 1990, havia somente a previsão de um grupo inicial de órgãos e comissões com competência para atuar no controle interno e externo e na promoção de funções essenciais à justiça relacionadas a este tema. Esta primeira rede de organizações e grupos temporários no nível federal era basicamente formada pelo MPF, TCU, PF e CPIs do Congresso Nacional (ARANTES, 2011a; CORRÊA, 2011; POWER e TAYLOR, 2011a).

Este período iniciado com a promulgação da atual constitucional até meados dos anos 1990 foi marcado no campo político e econômico pela eleição e *impeachment* do primeiro presidente civil após a ditadura militar iniciada em 1964, bem como pela permanência de uma crise econômica com altos índices de inflação e a adoção de um primeiro programa de reformas para o mercado. Fernando Collor de Melo, presidente da República entre 1990 e 1992, deu

---

<sup>29</sup> Destaca-se que a “eficiência”, enquanto princípio da administração pública, só foi incorporada formalmente ao texto constitucional em 1998, com a ascensão da agenda da boa governança no Brasil

início a um amplo processo de desestatização, desregulamentação e abertura da economia, bastante aderente aos pressupostos do conhecido “Consenso de Washington” (LUSTOSA DA COSTA, 2010). No bojo destas reformas, foram aprovadas normas infraconstitucionais administrativas que inauguraram institutos de controle e correição para prevenção e repressão de ilícitos praticados por agentes públicos<sup>30</sup> (POWER e TAYLOR, 2011a; 2011b).

A implementação “errática” das reformas do governo Collor, a persistência dos altos índices de inflação e as notícias do envolvimento do presidente da República em desvios e fraudes com sobras de campanha e recursos públicos minaram sua articulação no Congresso Nacional, quesito vital na democracia brasileira por conta de seu sistema político (O'DONNELL, 1991; PEREIRA, POWER e RAILE, 2011). Collor de Melo foi afastado do exercício da presidência em setembro/1992<sup>31</sup>, sendo substituído por seu vice, Itamar Franco, cujo mandato foi marco pelo início da implementação do conjunto de medidas de estabilização da economia conhecido como Plano Real. Este novo governo continuidade às mudanças no conjunto de instituições administrativas baseadas nos pressupostos de orientação da relação sociedade-Estado pela lógica de mercado (LUSTOSA DA COSTA, 2010; PAULA, 2005).

A literatura que investiga a política anticorrupção no Brasil aponta que a constituição de 1988 possibilitou que tanto a imprensa quanto os componentes da primeira rede anticorrupção no Brasil empreendessem as ações que permitiram a detecção e o deslinde dos primeiros grandes esquemas de corrupção dos anos 1990 (PORTO, 2011; PRAÇA, 2011). Estas ações redundaram tanto no impeachment do presidente Collor quanto na criação de novos instrumentos de combate à improbidade e de sofisticação do controle externo e de estruturação do controle interno da administração pública federal, que viria a redundar na criação da CGU, enquanto Controlaria-Geral, na década seguinte (PRAÇA e TAYLOR, 2014).

---

<sup>30</sup> Estas normas (Leis nº 8112/1990 e 8429/1992), juntamente com a Lei de Licitações (Lei nº 8666/1993), são os marcos normativos administrativos que, até meados nos anos 1990s, foram mais representativas da ideia que associa o acesso à informação à ideia de garantia ao direito difuso à integridade dos governos.

<sup>31</sup> Aprovação da abertura do processo de impeachment pela Câmara dos Deputados.

Os debates e mudanças institucionais relacionadas ao tema do acesso à informação no Brasil, a partir de então, têm predominantemente associado este tema à ideia de mecanismo de garantia da eficiência e da integridade da máquina pública, enquanto elemento caracterizador do *rule of law*. Estes conceitos representam, por sua vez, os vértices de legitimação das reformas impulsionadas no bojo da agenda da “boa governança” que ascendeu no Brasil nos últimos anos do século passado (FILGUEIRAS, 2011; SOUZA, 2008).

Desta forma, acompanhando as pautas tanto de organizações de direitos humanos e liberdade de expressão quanto de entidades financeiras<sup>32</sup>, o acesso à informação e a probidade administrativa no período pós-1988, mais que “obrigações de agente públicos”, passaram a ser tratados como temas de direito difuso<sup>33</sup> de toda a sociedade. A partir da segunda metade dos anos 1990, teve início o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que tinha sido ministro de Estado da Fazenda na gestão de Itamar Franco e o componente daquele governo com maior retorno reputacional pelos primeiros resultados do Plano Real, cujas primeiras medidas para implementação ocorreram entre 1993 e 1994.

## 5.2 VIRADA BRASILEIRA PARA A “BOA GOVERNANÇA” E TRANSPARÊNCIA FISCAL (1995-2000)

Ligado ao PSDB, Fernando Henrique liderou uma coalizão partidária majoritária no Congresso Nacional por quase todo seu mandato e suas vitórias nas corridas presidenciais de 1994 e 1998 foram apoiadas, resumidamente, no compromisso pela manutenção da estabilidade da economia, representada pelo plano Real, pela reforma da máquina pública e pela adoção de uma forte programa para o equilíbrio fiscal (LUSTOSA DA COSTA, 2010; PAULA, 2005).

Sobre a reforma da máquina pública proposta nessa gestão, a ideia adotada para prevenção e combate à corrupção era aderente àquela disseminada no bojo da agenda da “boa

---

<sup>32</sup> Estas pautas foram abordadas na seção 2.1.

<sup>33</sup> A Lei da Improbidade Administrativa, aprovada em 1992 (Lei nº 8429/1992) prevê a “ação civil pública” como procedimento de apuração de atos de improbidade. Este instrumento previsto na lei brasileira visa precipuamente a apuração de atos contra direitos difusos.

governança”. Esta reforma, comumente associada ao PDRAE, de 1995, corresponde ao primeiro grande marco do predomínio de tal perspectiva sobre corrupção e sua prevenção e combate no Brasil (FILGUEIRAS, 2011; OLIVEIRA JÚNIOR, LUSTOSA DA COSTA e MENDES, 2016).

A base conceitual adotada por este programa para análise e delineamento de medidas para mitigar as “ineficiências” do Estado no Brasil centrava-se na perspectiva da “boa governança” sobre a corrupção<sup>34</sup>, relacionando à presença de oportunidades que permitiam a larga profusão de relações de *rent-seeking*<sup>35</sup> (BRESSER-PEREIRA, 1997a; 2006). Firmando-se nesta base conceitual, verifica-se que a partir da convergência do pensamento político e administrativo no Brasil aos preceitos da boa governança no Brasil, que tem o PDRAE como marco, tornaram-se preponderantes os programas e políticas anticorrupção baseados no pressuposto de que a integridade seria função da expansão da transparência e da *accountability* (FILGUEIRAS, 2011; OLIVEIRA JÚNIOR, LUSTOSA DA COSTA e MENDES, 2016).

Apesar da reforma da máquina pública de meados dos anos 1990 atribuir aos acesso à informação o sentido de representar garantia de integridade por viabilizar controles mais difusos (BRESSER-PEREIRA, 1997a), verificou-se que as primeiras normas formais sobre a transparência no Brasil surgiram de esforços específicos para a responsabilidade fiscal (BRASIL, 2000; CUNHA FILHO e XAVIER, 2014; PEREIRA, 2016; PRAÇA e TAYLOR, 2014).

A necessidade de tomar empréstimos internacionais decorrentes dos déficits e do desequilíbrio cambial acumulados desde os choques internacionais do México (1994-1995),

---

<sup>34</sup> Esta perspectiva teórica foi abordada na seção 2.1.

<sup>35</sup> Bresser-Pereira, o principal idealizador e o primeiro mentor daquele processo, indica que o combate à corrupção teria sido sua principal motivação, argumentando que o paradigma que orientou o aparelho de Estado no Brasil até os anos 1990, baseado no modelo da “Administração Pública Burocrática”, teria sido eficaz somente para o combate ao patrimonialismo, não sendo adequado para se controlar a profusão das novas relações *rent-seeking* que se tornaram predominantes a partir do último quarto do século XX (ACCESS INFO EUROPE & CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2018).

Tigres Asiáticos (1997) e que tomaram grandes proporções a partir da crise da Rússia (1998-1999), aliada ao discurso sobre o novo “pacto fiscal” na América Latina<sup>36</sup>, levaram Fernando Henrique a iniciar os anúncios, um pouco antes de sua re-eleição em 1998, e a promover a adoção de um forte programa de ajuste cambial e fiscal<sup>37</sup> (ALMEIDA, 2003; WORLD BANK, 2000; FOLHA, 1998; MENDONÇA, GALVÃO, *et al.*, 2012). Este programa baseou-se em padrões internacionais que serviram de lastro para onda de “pactos fiscais” na América Latina, oriundos das experiências da Argentina e México e disseminados tanto pelo FMI e Banco Mundial quanto pela CEPAL (FIGUEIRÊDO e NÓBREGA, 2003).

Em 1998 e 1999, o presidente Fernando Henrique e o ministro de Estado da Fazenda, Pedro Malan, firmaram compromissos com o FMI e o Banco Mundial de que o governo federal brasileiro iria promover as medidas relacionadas a tais pactos, materializadas por seu programa de estabilidade fiscal, visando a obtenção do necessário “pacote de ajuda” (MF, 1998; 1999a). Os recursos relativos a tal pacote foram liberados em lotes, totalizando ao final cerca de 42 bilhões de dólares, seguindo um cronograma que permitiu que a disponibilização de cada lote seguinte fosse condicionada à implementação dos compromissos relativos ao lote anterior (CNN, 1998; FOLHA, 2002a; MF, 1999b). Conforme indicam memoriais e relatórios, a construção das medidas administrativas e propostas legislativas pelo governo brasileiro para cumprimento destes compromissos e sua implementação foram monitoradas com proximidade pelas organizações financeiras internacionais envolvidas (WORLD BANK, 2000; CARDOSO, 2016; INTERNATIONAL MONETARY FUND, 1998; 2000; 2001).

Entre estes compromissos estava a reorganização das informações sobre planejamento e orçamento, que acabaram redundando na sistematização dos planos plurianuais, das leis de

---

<sup>36</sup> As questões relacionadas a este contexto e os pactos fiscais da época foram vistos na seção 2.1.

<sup>37</sup> Em suas “memórias” sobre o período em que exerceu o cargo de presidente da República, os fatos relatados por Fernando Henrique sobre os eventos relacionados a esta conjuntura indicam que seu governo teria decidido sobre o melhor momento para iniciar os anúncios e as primeiras medidas para adoção deste programa com base nas pesquisas sobre corrida eleitoral de 1998, com vistas à minimizar seu impacto sobre as chances de sua vitória e de outros candidato de sua base aliada (CARDOSO, 2016).

diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual. Outro compromisso referia-se à criação de um sistema de transparência ativa que desse ampla disponibilização às informações sobre receitas e despesas governamentais que deveriam servir principalmente aos órgãos responsáveis pela manutenção do equilíbrio das contas públicas (CEPAL, 1998).

A mudança institucional formal mais importante decorrente dessa conjuntura para o Brasil refere-se à sanção da LRF<sup>38</sup>, em maio de 2000. Seus artigos 48 e 49 impõem aos governos de todas as esferas a obrigação de disponibilizar informações sobre sua receita e despesa, programas e o processo orçamentário (BRASIL, 2000). O projeto de lei enviado ao Congresso Nacional em abril de 1999 – envio este informado ao FMI conforme os compromissos assumidos<sup>39</sup> – reproduzia os padrões internacionais da CEPAL e do FMI<sup>40</sup>. Seu texto resultou de um evento realizado em Brasília sobre “experiências internacionais”, organizado pela própria CEPAL em parceria com o MPOG e o MF (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999; TAVARES, MANOEL, *et al.*, 2000).

Apesar da resistência de partidos de oposição e de representantes de governos estaduais e municipais, e mesmo considerando a necessidade de quórum qualificado, já que se tratava de lei complementar, o projeto foi aprovado em curto espaço de tempo, após somente algumas alterações no texto. Tal aprovação foi impulsionada por argumentos acerca da inadequação da lei anterior<sup>41</sup> para atendimento do novo “pacto fiscal” e dos compromissos assumidos pelo Brasil, situação que impunha sua célere substituição (AFONSO, 2010).

A literatura sobre este assunto tem apontado que os representantes dos órgãos do Poder Executivo federal dispenderam grande esforço pela aprovação rápida e com poucas alterações do texto do projeto de lei da LRF enviado pelo presidente Fernando Henrique, e que sua

---

<sup>38</sup> Lei complementar n° 101, de 4 de maio de 2000.

<sup>39</sup> Veja o *Memorandum of Economic Policies* encaminhado pelo ministro de Estado da Fazenda ao FMI, em 2 de julho de 1999 (MF, 1999a).

<sup>40</sup> Veja *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies* do FMI (1999) e os principais pontos do programa de “pacto fiscal” para a América Latina proposto pela Cepal (1998).

<sup>41</sup> Lei complementar n° 96, de 31 de maio de 1999.

formalização expandiu fortemente a influência do governo federal sobre os governos estaduais e municipais (AFONSO, 2010). Estudos específicos indicam ainda que, dado que as novas instituições de responsabilidade fiscal não impunham parâmetros suficientes para regular as transferências voluntárias de recursos de esferas superiores para as inferiores de governo, haveria evidências de seu uso com finalidades político-eleitorais (BROLLO e NANNICINI, 2012; SOARES e NEIVA, 2011).

### 5.3 AVANÇO DO ACESSO COMO SOLUÇÃO ANTICORRUPÇÃO (2000-2004)

Esta seção trata da institucionalização dos primeiros mecanismos de transparência como solução para integridade no Brasil, entre 2000 e 2004, marcado pela incorporação de convenções e da ampliação da rede organizações anticorrupção. Este período ainda representa um momento anterior, porém também essencial, da reforma para o acesso à informação, pois nele ocorreu tanto a expansão do debate sobre a prevenção e combate à corrupção no país quanto a criação e modificação organizações que vieram se engajaram neste processo como atores-chave.

O início dos anos 2000 são marcados pela mitigação dos efeitos das crises fiscais e do desequilíbrio cambial da década anterior, bem como pela concentração do debate, estudos e programas da agenda da boa governança na necessidade do controle da corrupção<sup>42</sup>. No Brasil, o governo federal passa a ampliar a visibilidade de medidas anticorrupção, promovendo a participação do país em fóruns sobre o tema e iniciando processos de incorporação de padrões internacionais (OLIVEIRA JÚNIOR e MENDES, 2016; PRAÇA e TAYLOR, 2014; UNITED NATIONS, 2003a).

Nesse contexto, a lei brasileira incorporou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, e destacando-se que representantes do governo brasileiro acompanharam de forma próxima a

---

<sup>42</sup> Estes assuntos foram tratados na seção 2.1.

evolução do texto que viria a constituir esta última convenção (BRASIL, 2002b; 2006b; UNITED NATIONS, 2003a; 2003b). Ressalta-se que estas convenções representam as duas diretrizes internacionais que mais influenciaram a reforma para o acesso à informação no Brasil (ANGÉLICO, 2012; CANELA GODOY, 2017; TAYA, 2017; VIEIRA, 2017).

Durante o processo de incorporação dessas convenções surgiram as organizações brasileiras que funcionaram como atores-chave na reforma para o acesso à informação no Brasil: pelo lado da sociedade civil, as ONGs Transparência Brasil e ABRAJI e, pelo lado do setor público, a própria CGU. Estas organizações atuaram de forma determinante tanto na fase executiva administrativa quanto na legislativa deste processo (ABRAMO, 2017a; ANGÉLICO, 2017; CANELA GODOY, 2017; VIEIRA, 2017).

### **5.3.1 Surgimento e Ascensão da Transparência Brasil e da ABRAJI (2000-2004)**

Criada em abril de 2000 como um “capítulo nacional” da OING Transparência Internacional, a Transparência Brasil tem como missão a “busca pela integridade do poder público, principalmente por meio do aumento da informação disponível. Seu trabalho é dividido em duas áreas: monitoramento das instituições e *advocacy*” (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2018). Dirigida por um grupo de empresários, acadêmicos e profissionais ligados à mídia, a ONG Transparência Brasil tem seu suporte financeiro originado majoritariamente de doações e parcerias junto a empresas e fundações nacionais e internacionais e organizações intergovernamentais<sup>43</sup>, havendo registros de convênios firmados entre ela e a própria CGU, em 2004 e 2006 (CGU, 2018b; TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2018).

As principais ações realizadas por esta organização são o *advocacy* em processos legislativos e administrativos sobre sua agenda, inclusive com a participação permanente em conselhos públicos – no caso, o mencionado o CTPCC –, a promoção de eventos e debates, a

---

<sup>43</sup> Conforme pesquisa realizada no site da ONG em 11/08/2018, endereço eletrônico <https://www.transparencia.org.br/quem-somos#financeiro>, os maiores financiadores são o Fundo das Nações Unidas para a Democracia (*United Nations Democracy Fund – UNDEF*), a *Ford Foundation* e a *Google.Org*.

realização de estudos e propostas e a ampla divulgação pela imprensa e redes sociais de campanhas, notícias, entrevistas e dos resultados de seus estudos e ações de *advocacy*, premiações recebidas e parcerias. Há diversas evidências sobre a parceria entre a Transparência Brasil e a CGU, além dos convênios destacados, durante a fase administrativa do processo de reforma para o acesso, bem como entre ela e a ABRAJI, como será visto a frente (ABRAMO, 2009; 2017a; TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2018).

Em agosto de 2002, durante a corrida para a eleição presidencial prevista para outubro, a Transparência Brasil iniciou campanha para pressionar os candidatos a formalizarem compromissos públicos pelo fortalecimento do combate à corrupção. Estas propostas, recebidas com elogios pela ministra de Estado da CGU<sup>44</sup>, à época, indicavam a necessidade de uma agenda anticorrupção, da implementação das convenções internacionais contra a corrupção e de se fortalecer da CGU, conforme transcreve-se a seguir:

- 1) Formação de uma agência anticorrupção, com participação do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas da União e, com papel consultivo, de organizações da sociedade civil. Caberia a ela detalhar um Plano Nacional Anticorrupção no prazo de seis meses a partir da posse presidencial. Uma vez acordado esse plano, caberia à agência acompanhar e impulsionar a sua implementação;
- 2) Implementação das medidas administrativas e institucionais preconizadas pela Convenção Anticorrupção da Organização dos Estados Americanos e pela Convenção da OCDE, das quais o Brasil é signatário;
- [...]
- 8) Manutenção e aperfeiçoamento da Controladoria Geral da União (FOLHA, 2002b).

Em setembro daquele mesmo ano, a campanha do candidato Luis Inácio Lula da Silva, do PT, que integrava a oposição ao governo Fernando Henrique e que venceria aquela corrida eleitoral, apresentou um programa de governo específico para prevenção e combate à corrupção, indicando a pertinência das proposta da Transparência Brasil. Este programa enfatizava a posição incômoda do Brasil no IPC da Transparência Internacional e os escândalos

---

<sup>44</sup> Veja a notícia no *site* da CGU, “Anadyr cumprimenta ONG pela campanha ‘Voto Limpo 2002’” (2002).

ocorridos no início dos anos 2000<sup>45</sup>. Entre suas propostas, tal documento ressaltava justamente o comprometimento do candidato com a expansão da transparência como política de prevenção da corrupção (PT, 2002).

O protagonismo da Transparência Brasil refletiu-se ainda em momentos seguintes, dos quais destaca-se a aparente parceria entre a Transparência Brasil e a CGU, que perdurou até o envio da versão final do projeto da LAI pelo presidente Lula ao Congresso Nacional, em maio de 2009, como será abordado nas seções vindouras, bem como em sua indicação para participação no CTPCC, como representante convidado da sociedade civil, criado em 2003.

A ABRAJI, por sua vez, é uma associação de jornalistas e editores que tem como objetivos formais o “aprimoramento profissional de jornalistas e a difusão dos conceitos e técnicas da reportagem investigativa” (ABRAJI, 2018). Esta organização foi criada no segundo semestre de 2002 a partir de eventos sobre os desafios para o exercício da atividade no Brasil, após a grande repercussão do assassinato do jornalista Tim Lopes, em junho daquele ano. Sua criação e funcionamento foram e são apoiados pelo Centro Knight, programa de extensão e capacitação profissional para jornalistas da Universidade do Texas com foco nos profissionais e entidades independentes de jornalismo da América Latina e Caribe (ABRAJI, 2018; CENTRO KNIGHT, 2010).

Como uma associação sem fins lucrativos, a ABRAJI tem seus recursos advindos de seus próprios associados, que por estarem ligados primariamente ao exercício do jornalismo, militam pela liberdade de expressão e conseqüentemente pela expansão do acesso à informação. Nas informações sobre aquela associação há ainda previsão do recebimento de receitas com treinamentos e estudos, bem como a possibilidade de doações de entidades nacionais e internacionais (ABRAJI, 2018; CENTRO KNIGHT, 2010). As principais ações realizadas por esta organização são o *advocacy* em processos legislativos sobre sua agenda, a promoção de

---

<sup>45</sup> Sobre os principais escândalos no Brasil no período pós-1988 até 2012 e seus reflexos para a estrutura da rede de mecanismos de *accountability* vide Power e Taylor (2011a) e Praça e Taylor (2014).

curiosos, eventos e debates, a realização de pesquisas e propostas e a ampla divulgação pela imprensa e redes sociais de campanhas, cartas abertas, notícias e dos resultados de seminários e de suas ações (ABRAJI, 2018; ABRAMO, 2017a).

Há várias notícias publicadas no *website* desta associação entre 2003 e 2004 que indicam sua forte atuação em defesa do direito à informação no Brasil logo em seus primeiros anos de funcionamento. Estas notícias retratam ações em parceria com a Transparência Brasil e com congressistas ligados a esta agenda e que viriam a compor a Frente Congressional pró-Direito de Acesso a Informações Públicas, criada em março de 2007, conforme trata a seção 5.4. Destacam-se, primeiramente, entre estas primeiras ações o apoio ao PL 219/2003, que viria a ser utilizado pelos atores-chave para formalização da LAI na fase legislativa da reforma para o acesso no Brasil, como será retratado nas próximas seções (ABRAJI, 2003a).

Um segundo destaque refere-se à criação e capitaneamento da “Campanha pelo Acesso” e do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. Estas ações tiveram como origem evento promovido pela ABRAJI em setembro de 2003, que contou com a participação do ministro de Estado da CGU e representantes do Ministério Público e de outras organizações, bem como congressistas e magistrados. Tal campanha tinha como foco imediato a anulação de normas que restringiam o acesso, em especial o Decreto 4.553, de 27/10/2002<sup>46</sup>. Sobre o fórum, sua composição incluía a própria Transparência Brasil, a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, a Associação Nacional dos Jornais, OAB, entre outras associações e entidades não-governamentais. Apontamentos de Abramo (2017a) e notícias publicadas pela ABRAJI (2003b; 2004; 2007) indicam que a criação do fórum decorreu de estratégia desta associação para legitimar e fortalecer sua agenda no sentido de atribuir-lhe o sentido de esforço coletivo.

---

<sup>46</sup> Segundo consta do relatório final daquele seminário, este decreto, editado por Fernando Henrique para regulamentar a Lei nº 8159/1992, teria ampliando “os prazos de sigilo de documentos secretos, confidenciais e reservados “e previa “a renovação indefinida dos documentos os ultra-secretos” (ABRAJI, 2003b, p. 4).

A ABRAJI e a Transparência Brasil, atuando tanto como entidades independentes quanto “capítulos” de ONGs internacionais<sup>47</sup> têm como elemento vital para seu funcionamento e sobrevivência o reconhecimento como protagonistas de reformas relacionadas às agendas pelas quais advogam. Ao mesmo tempo, a busca por doações e parcerias trazem desafios para sua independência perante os interesses dos financiadores, que, no caso da segunda, unem-se ainda aos interesses e determinações da própria ONG “matriz” (SAMPSON, 2009; SOUSA, 2009).

### **5.3.2 Criação e Estruturação da CGU para Transparência (2001-2004)**

O processo de adoção da Convenção Interamericana contra a Corrupção pelo Brasil marcou as primeiras transformações que permitiram que a CGU, enquanto organização governamental, viesse a representar o papel de ator-chave que capitaneou a fase administrativa da reforma para o acesso no Brasil.

Entre os anos de 2000 e 2002, desconfianças e críticas minaram a legitimidade do governo Fernando Henrique, relacionadas tanto a grandes escândalos de corrupção quanto à crise no abastecimento de energia elétrica e dúvidas sobre os resultados das reformas para concentrar o papel do Estado na regulação dos serviços públicos (O GLOBO, 2001).

A Corregedoria-Geral da União, primeira versão da CGU, foi criada em meio a este contexto, em abril de 2001, com a edição da MP nº 2143-31. Posicionada na estrutura da Presidência da República, a esta versão foram delegadas somente competências para apuração da responsabilidade disciplinar de servidores públicos envolvidos em ilícitos administrativos (CGU, 2001; OLIVEIRA JÚNIOR e MENDES, 2016). Não foram encontradas evidências de que a criação dessa primeira versão tenha sido baseada ou influenciada por diretrizes ou movimentos internacionais pelo direito à informação ou de promoção do combate à

---

<sup>47</sup> Esta atuação foi tratada com maior detalhe na seção 2.2.

corrupção<sup>48</sup>. Em carta dirigida à recém nomeada ministra de Estado Chefe da Corregedoria da União, consta referência do presidente Fernando Henrique à relação entre a criação daquela corregedoria e sua intenção de não “permitir que fatos do passado volt[assem] às manchetes sob o pretexto de que nada foi apurado [...] para instalar no Congresso CPI’s de cunho eleitoral” (CGU, 2001, p. 6).

Em março de 2002, avançada a tramitação do processo legislativo no Congresso Nacional que iria resultar na adoção da Convenção Interamericana contra a Corrupção, o governo federal incorporou à Corregedoria-Geral as competências e o pessoal da Secretaria Federal de Controle Interno e da Ouvidoria-Geral da República (BRASIL, 2002a; OLIVIERI, 2006). Desta forma, esta corregedoria passou a exercer também as atividades de controladoria e ombudsman correspondentes às de uma típica agência anticorrupção e de um órgão central de controle interno, cuja criação representava uma das exigências aos signatários daquela convenção (CORREIA, 2011; OLIVEIRA JÚNIOR e MENDES, 2016).

Ressalta-se que a CGU, já nestas novas características, não deixava de funcionar como um típico órgão de governo, cuja atuação, em regra, orienta-se à manutenção e expansão de suas competências legais e regulamentas e orçamento<sup>49</sup>. Como seu dirigente máximo era um ocupante de cargo político de “ministro de Estado”, este não detinha mandato fixo, podendo ser nomeado e exonerado pelo chefe do executivo *ad nutum*. Soma-se a esta característica, o fato da CGU ter tido suas competências e posicionamento na estrutura do governo estabelecidos por meio de lei infraconstitucional (OLIVEIRA JÚNIOR e MENDES, 2016). Este conjunto de características representava diminuta independência política, estabilidade institucional e

---

<sup>48</sup> No entanto, há notícias publicadas pela imprensa que indicam que a criação da Corregedoria-Geral teria representado uma estratégia do governo federal para impedir a criação de uma CPI, articulada por parlamentares dissidentes da base do governo no Congresso Nacional, durante um grande escândalo de corrupção que envolvia aliados do governo. Esta articulação teria sido liderada por integrantes do PMDB e do PFL, como o senador Antônio Carlos Magalhães, para apurar esquemas indevidos relacionados à gestão da SUDAM e outros órgãos, envolvendo o presidente do Senado, Jader Barbalho. A procuradora nomeada para o cargo de Corregedora-Geral teria sido indicada pelo então Advogado-Geral da União, Gilmar Ferreira Mendes (CONSULTOR JURÍDICO, 2001; FOLHA, 2001).

<sup>49</sup> Esta questão foi abordada na seção 4.2.

autonomia orçamentária, situação que permitia que, por meio de ato unilateral do presidente, esta organização pudesse ter seus dirigentes substituídos, bem como ter seus poderes e disponibilidades financeiras reduzidos, situações estas que inclusive ocorreram por meio da edição de medidas provisórias, decretos e portarias (ESTADÃO, 2013; NEXO, 2016).

Em outubro de 2002, após a publicação dos resultados do primeiro turno da já mencionada corrida eleitoral ocorrida naquele ano, Fernando Henrique assinou o decreto de promulgação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, isto durante evento sobre o qual a imprensa oficial deu considerável destaque (BRASIL, 2002b; EBC, 2002). O PT venceu o segundo turno daquelas eleições, reafirmando não só seu compromisso com os direitos humanos e o combate à corrupção, mas também a manutenção das políticas de responsabilidade fiscal (MACHADO, 2007).

Os primeiros anos do governo Lula foram marcados por forte debate e atuação de órgãos do governo e entidades não-governamentais, brasileiras e internacionais, em torno da agenda do direito à informação no Brasil (ABRAJI, 2003a; ANGÉLICO, 2012; CANELA GODOY, 2017). O mandato de Lula iniciou-se em janeiro de 2003 e em seu primeiro dia, foi por ele editada a MP nº 103 que trouxe uma nova organização para a Presidência da República e os Ministérios de Estado. Em maio, a Lei nº 10.683, que aprovou a conversão desta medida pelo Congresso, delegou à CGU competências e estrutura para o incremento da transparência na administração pública.

Esta extensão foi proposta por meio de emenda apresentada pelo deputado federal Wasny de Roure, do PT, baseando-se em dois argumentos. Primeiro, de que a promoção da transparência não deveria estar delegada somente a agências incumbidas pela gestão financeira e orçamentária, mais afetas à responsabilidade fiscal, mas também à CGU. Segundo, de que, por conta das funções de tal controladoria-geral, deveria ser em sua estrutura incluído

o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão a ser integrado por representantes de entidades da sociedade civil e do Poder

Público ao qual caberá apreciar medidas de combate à corrupção e ampliação da responsabilização dos agentes públicos e transparências dos atos de gestão, permitindo avanços significativos nessa área (ROURE, 2003, p. 2-3).

Ressalta-se que representantes do governo federal brasileiro participavam neste período dos comitês de negociação do texto da futura Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, aprovada pela Assembleia-Geral da ONU em outubro daquele mesmo ano (UNITED NATIONS, 2003a). A minuta parcial desta convenção de novembro de 2002 já indicava que os signatários iriam precisar se comprometer com a delegação de competências de promoção da transparência a órgãos anticorrupção (UNITED NATIONS, 2003b).

Os reflexos da conversão da MP nº 103 em lei e do posicionamento da CGU como órgão central anticorrupção foram além da simples delegação formal de competências para fomento à transparência na administração. Até 2003, os Ministérios de Estado das Relações Exteriores e Justiça concentravam a representação do governo brasileiro em fóruns internacionais e grupos de trabalhos de organizações intergovernamentais sobre convenções e políticas anticorrupção e a proposição de alterações legislativas decorrentes destas ações. A partir do primeiro semestre daquele ano, a CGU passou a desempenhar o papel de grande representante do Brasil em tais eventos e a capitanear a proposição de anteprojetos de lei em sua área de atuação. Destaca-se inclusive que foi o ministro de Estado daquele órgão que liderou a comitiva brasileira e assinou como representante do Brasil a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em dezembro de 2003 (CGU, 2003b; MEDEIROS, 2017; VIEIRA, 2017).

Paralelamente à linha de eventos relacionados ao processo legislativo atribuí à CGU de poderes para fomento à transparência, teve início, em fevereiro de 2003, a tramitação do projeto de lei que viria a ser utilizado pelos atores-chave para formalização da LAI. O PL 219/2003 teve como autor o deputado federal Reginaldo Lopes, filiado ao PT, conhecido por seu engajamento em movimentos sociais associados aos direitos humanos. A justificativa apontada para o PL era que ele era baseado nas experiências dos Estados Unidos, França, Portugal,

Espanha e México, destacando que a lei de acesso neste último havia sido recém aprovada (ANGÉLICO, 2012; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

O texto proposto não indicava categorias para classificação da informação ou prazos-limite de sigilo, assim como não indicava quais seriam os órgãos responsáveis pela implementação de seus dispositivos e nem pelo exame de apelações contra negativas de acesso. As evidências apontam que este PL foi uma ação isolada de seu autor, sem a participação nem a CGU e nem dos órgãos responsáveis pela coordenação geral das propostas legislativas do executivo federal. Este apontamento é reforçado pela aparente inexistência de registros sobre quaisquer mobilizações do governo federal entre as casas legislativas buscando sua aprovação, até maio de 2009 (ANGÉLICO, 2012; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003; UOL, 2004).

Em dezembro de 2003, dias após o ministro de Estado da CGU e representantes de outros governos assinarem a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, o governo federal formalizou o CTPCC na estrutura da CGU, por meio do Decreto nº 4.923/2003 (BRASIL, 2003; CGU, 2003b). Este conselho era composto por representantes da CGU, que o presidiam, secretariavam as reuniões e definiam suas pautas, bem como por representantes de outros outros sete órgãos do governo federal, dois representantes de outros poderes da esfera federal e mais seis representantes de organizações da sociedade civil (BRASIL, 2003).

Entre os membros do CTPCC destacam-se a Casa Civil e a ONG Transparência Brasil, que juntamente com a CGU compuseram o grupo de atores-chave da reforma sob investigação. Por meio das entrevistas e pesquisa documental realizada não foi possível levantar quais teriam sido os critérios adotados para definir como se deu a escolha dos componentes deste conselho, a distribuição entre os diferentes tipos de participantes e as razões para que sua pauta e direção ficasse sob o encargo da CGU (VIEIRA, 2017).

### **5.3.3 Lançamento do Portal da Transparência (2003-2004)**

Uma linha de eventos paralela que influenciou o processo de reforma em estudo relaciona-se ao Portal da Transparência, criado no contexto da luta pela legitimação do “Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos”. Este portal, enquanto solução de transparência ativa, foi fortemente promovido pela CGU e seus resultados e premiações geraram grandes ganhos para reputação deste órgão.

Em abril de 2003, a CGU deu impulso à implementação de mudanças num programa do governo federal iniciado por Fernando Henrique para fiscalizar governos subnacionais. Rebatizado de “Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos”, nele foram introduzidas três inovações frente a seu antecessor. Primeiro, seu foco voltou-se especificamente ao combate à corrupção praticada no âmbito de governos municipais com recursos oriundos de transferências federais. Segundo, utilizando-se do sistema de loterias da Caixa Econômica Federal, adotou-se o mecanismo de sorteio público para seleção dos municípios a serem fiscalizados, cujo escopo estava restrito somente àqueles com população entre 10.000 e 250.000 habitantes. Terceiro, procedeu-se à ampla divulgação dos relatórios com os resultados das fiscalizações por meio do site da CGU (FERRAZ e FINAN, 2008; 2010; LOUREIRO e ABRUCIO ET AL., 2012).

Este novo programa de fiscalização representou a iniciativa anticorrupção a que se deu mais publicidade e divulgação pela imprensa oficial à época, tornando-se uma das experiências mais debatidas e analisadas nesta área. Seus resultados produziram significativos ganhos para a visibilidade da CGU e do próprio governo federal (LOUREIRO e ABRUCIO ET AL., 2012; PRAÇA e TAYLOR, 2014; TAYLOR, 2009). Verificadas as notícias publicadas no site da CGU em 2003, quase metade delas fazem referência ao caráter inovador do programa, seus resultados e sua apresentação em eventos nacionais e internacionais (CGU, 2003c).

Destaca-se que em seus primeiros meses de mandato, o gabinete ministerial do governo Lula constituía-se basicamente por oito partidos de diferentes linhas ideológicas e sua coalizão parlamentar não representava maioria. Como o sistema político brasileiro atribui grande influência aos governos e legislativos subnacionais sobre os membros do Congresso Nacional (ABRÚCIO, 1994; AVELAR e LIMA, 2000), esta situação desfavorável do governo federal era potencializada pela diminuta influência dos partidos da base aliada nos níveis estadual e local, principalmente entre os pequenos municípios (FOLHA, 2003).

Desta forma, os primeiros resultados Programa de Fisscalização por Sorteios Públicos produziram efeitos negativos concentrados nos partidos de oposição e neutros, que ainda comandavam a maior parte dos governos em pequenos municípios brasileiros e detinham maioria no Congresso Nacional. Como apontado na seção 4.2, estudos sobre combate à corrupção no Brasil indicam que políticos que têm seus nomes ligados a irregularidades pela mídia de massa têm chances menores de serem reeleitos (CORDEIRO, 2014; FERRAZ e FINAN, 2008; 2010). Por conta de tais efeitos “adversos”, senadores e deputados ligados à oposição parlamentar iniciaram fortes ataques a este programa tanto na mídia quanto no Congresso Nacional, conforme exemplo extraídos de trecho de discurso transcrito abaixo:

Isso, Sr. Presidente, fez o Tribunal de Contas da União, porque as ações da Controladoria se revestem de aparato espetaculoso. Os encarregados da fiscalização chegam, com sirenes ligadas, aos vários Municípios do País, especialmente aos da Bahia, constroem os gestores públicos e, posteriormente, não há consequência alguma, porque S. Ex<sup>a</sup> tinha de encaminhar os resultados das ações ao Tribunal de Contas, que é o poder julgante.

Fica claro que a ação do Sr. Waldir Pires [, ministro de Estado Chefe da CGU, à época,] é meramente persecutória. É feito sorteio para escolher que Municípios serão fiscalizados, mas, como o partido do Sr. Waldir Pires, o PT, somente possui duzentas e poucas prefeituras, entre 5.500 Municípios brasileiros, S. Ex<sup>a</sup> não fiscaliza nenhum do PT. Quando há uma denúncia contra qualquer outro Município, S. Ex<sup>a</sup> manda fiscalizar, porque diz que é um clamor popular (SENADO FEDERAL, 2004).

Durante as reuniões nos primeiros meses de implementação do Programa sobre seus resultados e desafios em 2003, o ministro de Estado da CGU e a equipe envolvida chegaram à conclusão de que seria necessário o lançamento de um novo *website*. Esta ferramenta seria

inicialmente voltada a franquear informações sobre os recursos federais transferidos aos municípios, que correspondiam justamente ao objeto daquele programa de fiscalizações da CGU (CGU, 2017; FÉLIX, 2017; LOUREIRO, 2017).

Para alcançar as finalidades pretendidas, deficiu-se que as informações a serem franqueadas deveriam ser apresentadas em linguagem de fácil compreensão<sup>50</sup>, de forma a viabilizar que a população em geral tivesse compreensão dos dados sobre valores transferidos, as obras e serviços suportados por eles e os municípios destinatários. Este novo *website*, que posteriormente veio a ser batizado de Portal da Transparência, deveria então permitir que cidadãos e entidades da sociedade apresentassem denúncias sobre desvios de recursos federais praticados pelos governos de seus municípios. Desta forma, tal portal fortaleceria o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, pois a CGU poderia receber informações prévias dos projetos e atividades no escopo deste programa que não tivessem recebido o devido andamento (FÉLIX, 2011; 2017).

Há evidências de que a primeira organização a propor a criação de um *website* com tais características foi a Transparência Brasil, em junho de 2002. Encontraram-se também informações sobre a existência de dois *websites* governamentais anteriores sobre receitas e despesas públicas. O primeiro, chamado Contas Públicas, foi criado e implementado pelo TCU, e o segundo, relativo ao governo do Estado do Amapá, teria sido operacional durante os primeiros anos da década dos 2000. Apesar de tais evidências, não foram encontradas informações de que a proposta da Transparência Brasil ou de que estes *websites* anteriores ou quaisquer outras soluções nacionais ou internacionais tenham servido de base para a gênese do Portal da Transparência (CAPIBERIBE, 2017; CGU, 2017; FÉLIX, 2011; LOUREIRO, 2017; MEDEIROS, 2017).

---

<sup>50</sup> A esta “informação de fácil compreensão resultante da “tradução” dos dados técnicos sobre orçamento e finanças relativo a tais transferência deu-se o nome de “linguagem cidadã” (FÉLIX, 2017; MEDEIROS, 2017).

Em outubro de 2003, a Transparência Internacional publicou o resultado do IPC daquele ano que apontava piora da posição do Brasil em comparação com 2002 (BBC, 2003). Naquele mesmo mês, a CGU publicou uma sequência de notícias apresentando justificativas sobre os resultados “fracos” do país neste último ranqueamento e anunciando o lançamento de um novo portal para prevenir a corrupção, que viria a se chamar Portal da Transparência<sup>51</sup> (CGU, 2003a; 2003c).

O Portal da Transparência entrou em operação em novembro de 2004, disponibilizando informações somente sobre os recursos federais transferidos a Estados e municípios e a beneficiários do Programa Bolsa Família, que inclusive eram credenciados pelos governos destes últimos (CGU, 2004a). Desta forma, em seu lançamento, esta solução se concentrou no franqueamento de dados sobre os recursos transferidos pelo governo federal para governos subnacionais que correspondiam justamente ao objeto do Programa de Fiscalização.

Este portal só viria a ser formalmente regulamentado pelo governo federal em junho de 2005, por meio do Decreto nº 5.482, o que pode indicar não só a necessidade de se testar seu funcionamento e uso, mas também certa necessidade de se franquear com determinada urgência as informações sobre as transferências federais aos governos subnacionais. Esta regulamentação também instituiu um segundo produto da CGU conhecido como Páginas da Transparência Pública. Este se constituía num modelo de adoção obrigatória pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de página para divulgação de “dados e informações relativas a sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios” (BRASIL, 2005).

Foram poucos registros sobre novas críticas e ataques ao Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos após o lançamento do Portal da Transparência, pelo menos até 2010. Há

---

<sup>51</sup> O primeiro anúncio de que este portal estaria sendo desenvolvido e que seria implementado pela CGU teria ocorrido durante a cerimônia do 6º sorteio público do Programa de Fiscalização, poucos dias após a imprensa no Brasil publicar os resultados do ranqueamento da Transparência Internacional (CGU, 2003a).

apontamentos em entrevistas que ligam a criação e a implementação do portal, em suas primeiras versões, à continuidade desse programa, que se manteve até 2015 em bases bastante similares às daquelas dos primeiros sorteios (ANGÉLICO, 2017; CGU, 2015; FÉLIX, 2017; MEDEIROS, 2017).

Novas melhorias aplicadas ao Portal da Transparência entre 2005 e 2010 ampliaram o volume de informações franqueadas e os mecanismos de consulta disponibilizados. Durante este período, houve um grande incremento no número de visitas e tal ferramenta se tornou o produto da CGU mais premiado, elogiado e divulgado a partir de então, tornando-se mais importante para a reputação deste órgão do que o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos presente em sua gênese (CGU, 2018a; FÉLIX, 2011). Seu reconhecimento se tornou tão amplo como solução anticorrupção, que o portal passou a ser apresentado e difundido como caso de sucesso no âmbito doméstico e internacional, sendo promovido inclusive por membros outros membros do CTPCC, como a Transparência Brasil (CGU, 2018a; CTPCC, 2005a; FÉLIX, 2017; TAYA, 2017).

Há referências ainda sobre a importância do Portal da Transparência para a aprovação da Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei Capiberibe (em referência ao sobrenome do senador autor do projeto de lei). Esta nova lei trouxe alterações à LRF, tornando obrigatório que Estados e municípios disponibilizassem portais da transparência para franqueamento de informações de suas receitas e despesas, incluídas aquelas não financiadas por recursos federais, que já eram objeto do Portal da Transparência. Nesse sentido, os resultados desse portal não retornaram positivamente na criação de regras e mecanismos que impunham a publicidade ao governo no nível nacional ou aos gastos financiados por recursos desse nível, mas também às receitas e despesas próprias dos governos nos níveis subnacionais (ABRAMO, 2017a; ANGÉLICO, 2017; CAPIBERIBE, 2017).

Estudo sobre o recente processo de fortalecimento do combate à corrupção no Brasil e informações coletadas a partir de entrevistas apontam ainda que a criação e as melhorias no Portal da Transparência ampliaram substancialmente o conjunto de informações sobre órgãos federais e subnacionais disponíveis para as equipes de auditoria e fiscalização da própria CGU (FERRAZ e FINAN, 2008; PEREIRA, 2016; TAYA, 2017). Dessa forma, além de ter sido lançado e criado com a finalidade de garantir a continuidade do Programa de Fiscalização por Sorteios Público, o portal também pode ter possibilitado que a CGU reforçasse a manutenção e expansão de vários outros programas e atividades daquele órgão. Além disso, mesmo após seu lançamento há registros de notícias publicadas pela CGU na mídia estatal e privada utilizando o sucesso do portal, direta ou indiretamente, para “rebater” e justificar críticas sobre sua atuação, inclusive quanto às possíveis estratégias de manutenção de restrição de acesso à informação ou em relação à continuidade do fraco posicionamento do Brasil em ranqueamentos internacionais de percepção da corrupção (CGU, 2004a; 2004c; 2004b; FÉLIX, 2017; PEREIRA, 2016; TAYA, 2017).

Nesse sentido, os resultados do Portal da Transparência produziram grandes ganhos para a CGU, cujos reflexos na reforma para o acesso serão detalhados nas seções vindouras. O primeiro, refere-se à competência atribuída àquele órgão para definir os parâmetros dos portais de transparência para Estados e municípios que passaram a ser obrigatórios a partir da aprovação da Lei Capiberibe. O segundo, refere-se ao protagonismo assumido pela CGU em todos os subcanais de decisão no processo de reforma sob investigação (ABRAMO, 2017a; ANGÉLICO, 2017; CAPIBERIBE, 2017).

#### 5.4 CONCLUSÕES

Este capítulo detalhou o cenário que marcou a impulsão inicial da reforma para o acesso à informação no Brasil. A apresentação deste cenário visou elucidar as bases discursivas e institucionais por meio das quais erigiu-se a reforma em foco. Ainda que este segmento

represente momento anterior ao processo de reforma sob investigação, ele é bastante relevante, pois nele ocorreu a expansão do debate sobre a prevenção e o combate à corrupção no Brasil, o fortalecimento da política de anticorrupção do governo federal e o início da participação ativa de ONGs e organizações intergovernamentais neste esforço.

A primeira seção trouxe indicações sobre como o acesso à informação e a transparência foram abordados pelas disposições constitucionais pós-1988 e como se deu a ascensão da agenda “desestatizante” na virada entre os anos 1980 e 1990. A segunda apresentou o processo de “virada para a ‘boa governança’” no país e seu foco inicial para o equilíbrio fiscal até o início dos anos 2000.

A última seção teve como foco o surgimento e a institucionalização das primeiras organizações e mecanismos baseados no discurso que atribuiu ao acesso à informação e à transparência a qualidade de políticas anticorrupção. Como apontado, este momento foi marcado pela incorporação das convenções da OEA e da ONU ao ordenamento jurídico brasileiro e pela ampliação da rede de agências anticorrupção.

## 6 REFORMA PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL (2005-2012)

Este capítulo apresenta a narrativa sobre o delineamento da reforma para o acesso no Brasil e a política resultante, formalmente instituída pela LAI e pelo Decreto nº 7.724/2012. A Figura 7 apresenta este delineamento com sua passagem entre a sequência de conselhos, órgãos e casas legislativas que representam os subcanais de decisão por meio dos quais esta reforma foi forjada. Nesta figura, apresentam-se ainda os eventos relevantes neste fluxo, incluídos aqueles anteriores a 2005, visto que elucidam o cenário de sua impulsão inicial.



Figura 7 - Delineamento da reforma para o acesso à informação no Brasil. Fonte: elaborada pelo autor.

Partindo do esquema análise apresentado na seção 4.1, ressalta-se que narrativa apresentada neste capítulo tem como foco as evidências de eventos e condições relacionados a questões de agência e poder que atravessaram o processo de reforma em foco. Cada subcanal apresentado na Figura 7 representa um segmento do delineamento deste processo em que os atores-chave participantes, mesmo que atuando sem assento nas reuniões, apresentaram suas

proposições sobre os temas controversos, debateram e deliberaram sobre eles. Nestes segmentos buscou-se apresentar, de um lado, as propostas iniciais para os temas controversos, as regras de decisão aplicáveis, os atores-chave com suas preferências hierarquizadas e os recursos de poder e reputação utilizados para influenciar a tomada de decisão. De outro, as disputas e acomodações em torno de cada tema e o resultado das deliberações sobre cada um deles ao final do segmento correspondente.

Iniciando-se então a narrativa sobre a fase administrativa da reforma para o acesso, que trata da construção do anteprojeto de referente à LAI, a primeira seção aborda os debates, a elaboração do anteprojeto desta lei, entre julho/2005 e junho/2006, no âmbito CTPCC, capitaneado pela CGU e formado por demais organizações governamentais e ONGs. A segunda seção representa o segmento sobre o “ajustamento” do anteprojeto, capitaneado pela Casa Civil, órgão responsável pelo alinhamento das propostas de lei às “diretrizes governamentais”, durando até sua efetiva apresentação ao Congresso Nacional, em maio/2009, pelo presidente da República.

A terceira e quarta seções apresentam os eventos referentes à fase legislativa da reforma para o acesso, entre junho/2009 e outubro/2011. Sobre estas fases, dá-se destaque à atuação dos órgãos de governo, ONGs e organizações intergovernamentais, dentro e fora do Congresso, bem como à formação de frentes parlamentares e alianças informais em torno do projeto durante sua tramitação nas duas casas legislativas. O último segmento apresenta os eventos relacionados ao veto presidencial parcial imposto ao projeto da LAI aprovado pelo Congresso Nacional e à elaboração do decreto de regulamentação, entre novembro/2011 e maio/2012. Este decreto, além de estabelecer as regras de implementação da política de acesso, preencheu algumas lacunas formais deixadas pelo próprio veto.

## 6.1 DELINEAMENTO DO ANTEPROJETO NO CTPCC (2005-2006)

Esta seção corresponde ao segmento inicial da fase administrativa reforma para o acesso no Brasil, tratando do contexto e eventos-foco referentes à construção do texto que consolidou a primeira minuta do qual adveio a LAI. Aqui, apresenta-se a narrativa sobre as propostas, debates e deliberações dos atores-chave no CTPCC e sobre as condições que circundaram estes eventos, desde os últimos meses de 2004 até dezembro de 2006.

Este conselho representa o primeiro subcanal de decisão por meio do qual inicia-se o processo de reforma que culminou na nova política de acesso, sendo as atas de suas reuniões a principal fonte de informações sobre as disputas e acomodações ocorridas em seu âmbito. Ressalta-se ainda que durante a discussão do anteprojeto da LAI no CTPCC, ocorreu a incorporação da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção pela lei brasileira, cujos resultados fortaleceram a CGU.

Como já indicado no capítulo 5, os primeiros anos do governo Lula foram marcados por forte debate e atuação de órgãos de governo e entidades não-governamentais, brasileiras e internacionais, em torno da agenda do direito à informação. Até o ano de 2004, as regras e procedimentos atinentes ao sigilo e restrição do acesso à informação no Brasil eram estabelecidas por meio da lei que institui a política nacional de arquivos públicos e privados, a Lei nº 8.159/1991, e do Decreto nº 4.553/2002, que dispunha sobre “a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2002c).

O Decreto nº 4.553/2002 foi editado<sup>52</sup> a partir de texto produzido com a participação do GSI, órgão, à época, responsável pelo assessoramento do presidente da República “em assuntos militares e de segurança, coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação” (BRASIL, 1998). Entre suas disposições sobre sigilo, esse decreto estabelecia um

---

<sup>52</sup> Há notícias publicadas na mídia de que o presidente Fernando Henrique teria assinado o Decreto nº 4.553/2002 sem realizar sua leitura (UOL, 2011).

rol específico de autoridades com competência para classificação e reclassificação de informações ultrassecretas e indicava que essas permaneceriam sob restrição de acesso pelo prazo de 50 anos, prevendo, entretanto, que esse prazo poderia ser renovado sem limitações<sup>53</sup>.

Em dezembro de 2004, Lula editou a MP nº 228 e o Decreto nº 5.301/2004, referente a sua regulamentação. Esses instrumentos tinham como objetivo formalizar as ressalvas ao direito à informação, previstas no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, limitando-as às situações em que o “sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2004a; 2017). A exposição de motivos que fundamentou essa MP argumentava sobre a necessidade de se rever a regulamentação dada a estas ressalvas por meio do Decreto nº 4.553/2002, indicando a necessidade de se reduzir os prazos de sigilo e de se impor a obrigação da apresentação das fundamentações para sua validade, conforme trecho transcrito a seguir:

4. Em 2002, o governo anterior ampliou por decreto os prazos, bem como permitiu que a autoridade competente para classificar pudesse prorrogar indefinidamente os prazos de sigilo, de moto próprio e sem justificativa.

5. A presente proposta visa, em face da relevância da matéria e da urgência que demanda, a alterar a sistemática criada pelo Decreto no 4.553, de 27 de dezembro de 2002, permitindo o retorno do prazo anteriormente fixado na Lei no 8.159, de 1991. Para tanto, se propõe **a criação de comissão interministerial que fará a análise necessária e devida sobre os documentos que sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado**, a fim de regulamentar o disposto na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal **mantendo procedimentos e critérios que**

---

Transcrevem-se os trechos sobre a delegação de competências para classificação e duração do prazo de sigilo:

<sup>53</sup> Art. 6º A classificação no grau ultra-secreto é de competência das seguintes autoridades:

I - Presidente da República;

II - Vice-Presidente da República;

III - Ministros de Estado e equiparados; e

IV - Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Art. 7º Os prazos de duração da classificação a que se refere este Decreto vigoram a partir da data de produção do dado ou informação e são os seguintes:

I - ultra-secreto: **máximo de cinquenta anos**;

[...]

§ 1º **O prazo de duração da classificação ultra-secreto poderá ser renovado indefinidamente**, de acordo com o interesse da segurança da sociedade e do Estado

[...]

Art. 8º Dados ou informações classificados no grau de sigilo ultra-secreto somente poderão ser reclassificados ou desclassificados, mediante decisão da autoridade responsável pela sua classificação. (BRASIL, 2002c, p. 1, com meus grifos).

**permitiam que informações permanecessem com classificações de grau ultra-secreto sem limite de prazo** (BRASIL, 2004a, p. 1, com meus grifos).

A MP nº 228 e o Decreto nº 5.301/2004 reduziram o prazo de sigilo das informações ultrassecretas para 30 anos, porém deram continuidade à possibilidade de renovação desse prazo de forma indefinida a partir de decisão da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas. Esta comissão foi estabelecida sob a coordenação da Casa Civil, formada exclusivamente por ocupantes de cargos políticos na estrutura do Poder Executivo federal e sem a presença de representante da CGU<sup>54</sup> (BRASIL, 2004). A partir da edição desta MP e seu decreto regulamentador, a ABRAJI e outras entidades ligadas ao Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas intensificaram a campanha pelo acesso, mencionados na subseção 5.3.1, estabelecendo como objetivo principal o fim do sigilo eterno. As principais críticas destas entidades e as propostas de emenda apresentadas ao projeto de conversão da MP por parlamentares ligados à agenda do direito concentravam-se em dois pontos.

Primeiro, este novo texto não representava avanço frente ao Decreto 4.553/2002, pois permitia que informações “ultrassecretas” fossem reclassificadas sem limite de tempo.

---

<sup>54</sup> Transcrevem-se os trechos dos dispositivos que tratam sobre esta comissão:

Art. 4º Fica instituída, **no âmbito da Casa Civil** da Presidência da República, a **Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas**, com a finalidade de decidir pela aplicação da ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição.

§ 1º A Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas é composta pelos seguintes membros:

I - Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a coordenará;

II - Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

III - Ministro de Estado da Justiça;

IV - Ministro de Estado da Defesa;

V - Ministro de Estado das Relações Exteriores;

VI - Advogado-Geral da União; e

VII - Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

[...]

Art. 5º A autoridade competente para classificar o documento público no mais alto grau de sigilo poderá, após vencido o prazo ou sua prorrogação, previstos no § 2º do art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, provocar, de modo justificado, a manifestação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas **para que avalie, previamente a qualquer divulgação, se o acesso ao documento acarretará dano à segurança da sociedade e do Estado** (BRASIL, 2004, p. 1, com meus grifos).

Segundo, ele concentrava a decisão final sobre a continuidade do sigilo de informações públicas nas mãos de um grupo formado exclusivamente por ocupantes de cargos políticos que atuavam como dirigentes de órgãos de governo e que, logo, não seriam independentes já que eram subordinados ao presidente da República, podendo ser nomeados e exonerados *ad nutum* (ABRAJI, 2005; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004). Dessa forma, as críticas sobre a manutenção do texto inicial da MP centravam-se no fato de que ele permitiria que a restrição ao acesso de informações foi alongado indefinidamente, visto que suas regras conferiam grande discricionariedade justamente ao grupo de agentes que poderiam ter seus poderes e reputação afetados, caso estas fossem disponibilizadas. (ABRAJI, 2004).

Mesmo sob as pressões dessa campanha e com o empenho de congressistas ligados à agenda do direito à informação, a MP foi convertida sem grandes mudanças por meio da aprovação da Lei nº 11.111/2005, em maio de 2005. O escopo dessa nova lei alcançava todos os entes federativos e seus poderes políticos, tendo em vista que trazia novas disposições sobre política nacional de arquivos públicos e privados, e mantinha a eficácia do Decreto nº 5.301/2004 e de duas disposições polêmicas. A primeira referia-se à possibilidade de renovação indefinida do prazo de 30 anos das informações sob classificação ultrassecreta. A segunda estava ligada à delegação da competência quanto a essa renovação, bem como à decisão final sobre reclassificação da informação, à Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004). Há indicações de que essa vitória estaria relacionada à forte atuação de componentes do governo federal e de sua base congressional (ABRAJI, 2004; 2005).

Nesse contexto, em julho de 2005, a Transparência Brasil propôs que fosse incluída na pauta da segunda reunião do CTPCC proposta para que fosse realizado pelos seus membros “estudo de medidas legais e administrativas destinadas a **tornar realidade** o disposto no Art. 5º, Inciso XXXIII da Constituição Federal [...]” (ABRAMO, 2017b, p. 4, com meus grifos).

Este item foi incluído e aprovado pelos conselheiros presentes, dando-se início à apresentação de propostas e discussão do anteprojeto da futura LAI, que viria a ser apresentado pelo presidente da República ao Congresso Nacional em maio de 2009 (ABRAMO, 2009; 2017b; CTPCC, 2005b).

Neste canal, a Transparência Brasil atuou como um relatora, funcionando como ator central quanto ao processo de reforma neste canal. Há evidências de que os conselheiros detinham informações sobre a existência e a tramitação do PL 219/2003, na Câmara dos Deputados, mencionado na subseção 5.3.2. Verificou-se a existência de sugestões de encaminhamento de convite ao autor do PL, o deputado Reginaldo Lopes, para exposição de sua proposta, porém não foram obtidas informações que esclarecessem por quais motivos os conselheiros não teriam encaminhado tal convite e nem sobre o porquê de não terem sequer deliberado sobre a possibilidade de buscarem participar e impulsionar da tramitação daquele projeto de lei no âmbito daquela casa legislativa onde o projeto já se encontrava sob análise e deliberação ao invés delinear toda uma nova proposta no CTPCC (ABRAMO, 2017a; ANGÉLICO, 2017; VIEIRA, 2017).

Na terceira reunião, em setembro de 2005, os conselheiros foram unânimes quanto à necessidade de se instituir um novo marco legal para o direito à informação no Brasil. A ata desta reunião, em comparação com os registros das demais reuniões do CTPCC em que se trata do tema, aponta que foi nela em que os conselheiros apresentaram com maior volume suas propostas relativas a matéria. Entre os vários comentários feitos, há menções sobre o sucesso de mecanismos específicos de transparência do governo federal e de outros poderes da União e níveis de governo, em todos os casos com grande destaque ao então recente Portal da Transparência lançado pela CGU (CTPCC, 2005c).

Claudio Abramo, representante da Transparência Brasil, atuou como relator naquela reunião. Neste papel, argumentou que a Lei nº 11.111/2005 não representaria sequer uma “lei

de acesso à informação”, já que não garantia à sociedade o amplo franqueamento de informações que permitissem monitorar e criticar a atuação do Estado e suas autoridades. Todos os conselheiros foram favoráveis a este posicionamento<sup>55</sup> (CTPCC, 2005c). O subcontrolador da CGU, Jorge Hage, informou que aquele órgão já vinha “trabalhando” em um anteprojeto de lei de acesso desde o final de 2004, trabalho este que teria sido prejudicado pela MP nº 228, editada, como já indicado, sem registros sobre a participação daquela controladoria. Continuando, o subcontrolador, que viria a ocupar o cargo de ministro da CGU no ano seguinte, sugeriu que, “de acordo com o que o Conselho venha a decidir, o Dr. Renato [chefe da Assessoria Jurídica da CGU] fizesse uma exposição sobre o estágio atual desse estudo, na próxima reunião” (CTPCC, 2005c, p. 10).

Na quarta reunião, em setembro, o então chefe da Assessoria Jurídica apresentou o texto base que vinha sendo construído pela CGU, indicando que este tinha como diretriz o estabelecimento de uma lei geral sobre o acesso à informação para “incremento da transparência na administração pública, o que significa contribuir para o aperfeiçoamento das instituições democráticas” (CTPCC, 2005d, p. 4). Esclareceu que o texto era dividido em três partes:

- a) enunciação do direito à informação como garantia fundamental;
- b) mecanismos para “assegurar que o cidadão possa comparecer perante a administração e ter acesso a documentos e informações de seu interesse em poder do Estado” (CTPCC, 2005d, p. 6); e
- c) “situações em que, em nome da garantia dos interesses e proteção da sociedade e do Estado, pode-se excepcionalmente apor sigilo a documentos mantidos pela Administração pública” (CTPCC, 2005d, p. 6).

---

<sup>55</sup> Houve um destaque do representante da Central Única dos Trabalhadores - CUT, parcialmente refutado pelos demais, sobre o risco da proposta ferir direitos e garantias fundamentais, já que as exposições feitas por Claudio Abramo incluíam o franqueamento de dados de declarações fiscais (CTPCC, 2005c, p. 6).

Por fim, sugeriu que fosse criado grupo de trabalho específico exame daquela proposta. A sugestão foi aprovada, sendo o primeiro membro mencionado do grupo<sup>56</sup> o representante da Transparência Brasil, que ainda contou com a participação daquele chefe da Assessoria Jurídica da CGU (ABRAMO, 2009; 2017b; CTPCC, 2005d; 2006a).

Em janeiro de 2006, foi incorporada pelo ordenamento do Brasil a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada pelo ministro da CGU em dezembro de 2003, como representante do governo brasileiro. Como apontado na seção 2.1, esta convenção atribuiu aos seus signatários o compromisso de garantir a existência de órgãos de prevenção para promoção de “políticas [...] contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito [*rule of law*], [...] a transparência e a obrigação de render contas” (BRASIL, 2006b).

O resultado foi a delegação à CGU de competências para exercer o papel de tal órgão, criando-se uma segunda estrutura em seu âmbito, além do próprio CTPCC, agora de caráter permanente e executivo (FÉLIX, 2017; VIEIRA, 2017). Esta nova estrutura, constituída como secretaria ligada diretamente ao ministro de Estado, ficou incumbida do incremento da transparência pública e do acompanhamento da implementação de convenções, acordos e parcerias internacionais sobre o tema, bem como da representação da CGU em fóruns e organismos internacionais (BRASIL, 2006a).

Na quinta reunião do CTPCC, em março de 2006, o chefe da Assessoria da CGU apresentou a proposta de anteprojeto preparado pelo grupo de trabalho e expôs as sete diretrizes que orientaram sua elaboração, decorrente da revisão do texto que tinha sido inicialmente elaborado por aquela controladoria<sup>57</sup>:

---

<sup>56</sup> Os demais membros do grupo foram os representantes do MPF, Associação Brasileira de ONGs - ABONG e Associação Brasileira da Imprensa - ABI.

<sup>57</sup> Não há clareza sobre a ordem e as letras atribuídas a tais diretrizes a partir da leitura da ata da reunião. Optou-se neste estudo pela ordenação dada pelo registro dos comentários do representante da Transparência Brasil e do ministro de Estado da CGU (CTPCC, 2006a).

- a) amplo escopo, alcançando todos os poderes e esferas de governo;
- b) minimização e limitação dos casos de sigilo a rol exaustivo, como exceção;
- c) alcance às informações em bancos de dados;
- d) previsão de responsabilização em caso de restrições indevidas;
- e) limite do prazo máximo de sigilo em 30 anos (mesmo limite estabelecido pelo Decreto nº 5.301/2004, porém sem a possibilidade de renovações);
- f) criação de órgão para processamento de pedidos de acesso; e
- g) criação de instâncias recursais em cada órgão para as negativas de acesso (ABRAMO, 2017b; CTPCC, 2006a).

O representante da Transparência Brasil chamou atenção para as diretrizes relativas tanto ao processamento dos pedidos de acesso quanto ao tratamento de recursos de negativa de acesso. Em sua visão, a proposta deveria levar em consideração a possibilidade de um órgão central para estas atribuições, “que administraria a introdução de uma cultura de coleta e disseminação de informação no Estado, com abrangência para o Executivo federal, basicamente” (CTPCC, 2006a, p. 6).

O ministro da CGU apresentou ponderações contrárias ao amplo escopo da política de acesso que orientou a proposta do grupo de trabalho. Ao seu ver, o momento político relativo à proximidade da corrida eleitoral de 2006 comprometia a possibilidade de formação de consenso, caso fossem incluídas na nova política o amplo acesso a informações de outros poderes e esferas. Assim, entendia que aquela primeira proposta deveria limitar o direito de acesso somente às informações sob a carga de órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Decidiu-se então que o texto apresentado pelo grupo seria remetido a todos os conselheiros que deveriam, então, apresentar suas sugestões por meio eletrônico, para que em reunião seguinte houvesse deliberação buscando-se consenso sobre a proposta final (CTPCC, 2006a, p. 7).

Há registros de que no mesmo mês de março de 2006, a CGU e a Transparência Brasil fecharam parceria para definição de uma metodologia de identificação de risco em processos administrativos no âmbito de órgãos federais com o objetivo de prevenir a corrupção (CGU, 2006a). Como já mencionado na subseção 5.3.1, há registro de convênios estabelecidos entre estas organizações, que teriam mantido parceria próxima pelo até 2009.

Na sexta e última reunião em que o CTPCC tratou sobre o anteprojeto da LAI, em 28 de junho de 2006, os conselheiros deliberaram sobre o texto final a ser apresentado a partir de proposta de texto do grupo de trabalho, enviado pela CGU a todos os conselheiros no mês anterior (ABRAMO, 2009; 2017b). Registrado em ata que o chefe da Assessoria Jurídica da CGU não teria recebido sugestões prévias relacionadas o texto proposto, as observações sobre sua elaboração foram expostos por aquele chefe em tal reunião. Os debates e sugestões de ajustamento ficaram centradas em três assuntos:

- a) necessidade de se detalhar quais conteúdos deveriam ser disponibilizados por meio de transparência ativa nos *websites* dos órgãos e entidades públicas;
- b) necessidade de se definir melhor a responsabilização a ser aplicada aos servidores que atentassem contra os preceitos da nova de lei proposta;
- c) na necessidade de que a proposta fosse reenviada ao representante do MRE no CTPCC, não presente àquela reunião, tendo em vista que as exceções ao acesso previstas na Constituição Federal referiam-se a temas ligados ao interesse do Estado afetos àquela pasta ministerial (CTPCC, 2006b).

Sobre o primeiro assunto, as propostas dos representantes da Transparência Brasil e do MPOG e do então ministro da CGU, Jorge Hage, indicaram que tal conteúdo deveria fazer referência explícita a um produto específico daquela controladoria, denominado Páginas da

Transparência Pública<sup>58</sup>, mencionado na subseção 5.3.3. Sobre o segundo, as propostas indicavam que a responsabilização deveria ser baseada na legislação sobre atos de improbidade administrativa e que o rol de agentes por ela alcançados não deveria ser restrito aos servidores públicos estatutários, mas incluir aqueles de outros regimes. (CTPCC, 2006b).

A partir de julho de 2006, tendo a CGU assumido a responsabilidade pelo ajustamento do texto do anteprojeto da LAI elaborado no âmbito do CTPCC, tal proposta teve seu ritmo reduzido entre as áreas internas daquele órgão, não havendo registros de outras ações que não a incorporação de parte das propostas apresentadas na sexta reunião (CGU, 2006c). Durante este período ocorreram dois fatos relevantes para a agenda do direito à informação tanto ao nível regional quanto doméstico.

O primeiro, ocorrido em setembro de 2006, refere-se à publicação da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos relativa ao “Caso Claudio Reyes e outros *versus* Chile”. Há diversas evidências entre estudos, documentos e as entrevistas realizadas de que a decisão sobre este caso representou um grande impulsionador para as reformas para o acesso à informação em toda região, incentivando não só a reforma para o acesso no próprio Chile, como também no Brasil (ANGÉLICO, 2012; 2017; CANELA GODOY, 2017; CUNHA FILHO e XAVIER, 2014). Por meio de esta sentença<sup>59</sup>, aquela corte declarou, por unanimidade, que o governo chileno teria “violado o direito à liberdade de pensamento e de expressão” dos autores, bem como seus “direitos às garantias judiciais e à proteção judicial (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006).

O segundo refere-se à corrida eleitoral no segundo semestre de 2006, em que o presidente Lula concorreu à reeleição. Neste período, o governo vinha enfrentando desafios a

---

<sup>58</sup> As Páginas da Transparência Pública visavam a divulgação em transparência ativa de informações sobre a execução orçamentária e financeira, licitações, contratos, convênios, despesas com passagens e diárias dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Em março de 2006, a CGU e o MPOG publicaram a Portaria Interministerial nº 140, que regulamentou a estrutura e o funcionamento destas páginas.

<sup>59</sup> Esta sentença, seu cenário e reflexos são tratados na seção 2.2.

sua legitimidade decorrentes de dois grandes escândalos de corrupção. O “mensalão” e o “sanguessugas” envolveram importantes personagens do gabinete presidencial e vários políticos ligados à cúpula do governo (FOLHA, 2006a; G1, 2006a; 2006b).

Sobre este período, há diversas notas e notícias publicadas pelo ministro de Estado da CGU na mídia estatal prestando esclarecimentos e fornecendo respostas a ataques de candidatos e políticos ligados à oposição que acusavam o governo federal e aquele órgão de omissão ou do uso da máquina de prevenção e combate à corrupção para perseguir oponentes políticos. Entre as notícias há diversas referências também sobre novidades, recordes de acesso e reconhecimentos nacionais e internacionais dirigidos ao Portal da Transparência (CGU, 2006d).

Externamento às reuniões do CTPCC, a Transparência Brasil e a ABRAJI envidaram esforços no sentido de fortalecer o debate sobre a agenda do acesso à informação e a prevenção e combate à corrupção na pauta das discussões sobre aquela corrida eleitoral. De um lado, a Transparência Brasil lançou a campanha “Não vote em mensaleiros”, que se tornou objeto de ação apresentada pelo PT e pelo PC do B junto à justiça eleitoral no Estado de São Paulo (ABRAMO, 2009; FOLHA, 2006b). De outro, a ABRAJI deu continuidade a sua campanha pelo fim do sigilo eterno, publicando várias notícias e entrevistas sobre a necessidade de alteração das normas sobre o direito à informação no Brasil e sua posição desfavorável frente a outros pelo globo. Há informações de que estas organizações não-governamentais e as demais entidades do Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública teriam encaminhado carta a todos os candidatos à presidência solicitando seu comprometimento formal com “a causa do direito de acesso, bem como estudasse[m] a possibilidade de apoiar a aprovação de uma lei que regulamentasse esse tema” (ABRAJI, 2006a; 2006b; ABRAMO, 2009).

A partir de gestões entre a Transparência Brasileira e a ABRAJI, esta associação realizou entrevista em outubro de 2006, pouco antes da votação do 2º turno das eleições, com o presidente Lula (ABRAMO, 2017a). Entre suas respostas, Lula afirmou que seu governo estaria

atendendo às demandas daquele Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública, apontando que já havia um anteprojeto em discussão no CTPCC e que iria encaminhá-lo ao Congresso após consulta pública. Nesta resposta, destacou o protagonismo da CGU na elaboração do projeto, o caráter paritário do conselho onde estava sendo analisado e os “grandes” resultados do Portal da Transparência, assentando que estes esforços demonstravam o comprometimento de seu governo com a causa em comparação com o governo que o antecedeu, cujo representante também participava da disputa no 2º turno (ABRAJI, 2006b).

Somente em janeiro de 2007, a CGU encaminhou o anteprojeto da LAI elaborado no âmbito do CTPCC à Casa Civil (CGU, 2006c). Este envio foi anunciado no mês anterior, no dia 8 de dezembro de 2006, com a indicação de que materializava o compromisso do governo federal com a prevenção e o combate à corrupção e o atendimento aos compromissos assumidos. Este anúncio se deu num evento que é promovido anualmente com grande destaque pela CGU desde 2004, conhecido como “Dia Internacional contra a Corrupção”<sup>60</sup>.

No mesmo dia [8 de dezembro], o ministro Jorge Hage assinará o encaminhamento à Casa Civil do anteprojeto de lei sobre o acesso a informações, com a sugestão de que o texto seja colocado em consulta pública. A proposta foi discutida no âmbito do Conselho da Transparência Pública, com o objetivo de regulamentar o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal (CGU, 2006b).

Os registros dos autos por meio dos quais se deu tal encaminhamento e o processamento da proposta no âmbito da Casa Civil indicam que o anteprojeto enviado acompanhou as diretrizes “a” a “e” que orientaram o grupo de trabalho que construiu a proposta debatida na 5ª e 6ª reuniões do CTPCC, bem como incorporou as sugestões para melhor definição da responsabilização que seria aplicada aos agentes que impusessem recusa indevida ao acesso.

Observou-se a partir da análise dessa proposta que não foi atendida a proposta de criação de órgão central para processamento de pedidos e análise final de recursos de negativas de

---

<sup>60</sup> Conforme consta de notícia publicada pela CGU, este dia “foi instituído por proposta da delegação brasileira à Assembleia Geral da ONU que aprovou, em 9 de dezembro do ano passado [2003], na cidade de Mérida, no México, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção”.

acesso, apresentadas pela Transparência Brasil, restando no texto somente a previsão de que cada esfera de governo criasse um conselho paritário e interpoderes para fiscalização do cumprimento da lei, dispositivo, inclusive, presente no texto proposto pelo grupo de trabalho do CTPCC, circularizado em 31/05/2006. Quanto à proposta de limitar o escopo e fazer constar explicitamente as Páginas da Transparência Pública, apresentadas pelo ministro da CGU e outros membros daquele conselho, verificou-se que estas também não constam do texto encaminhado à Casa Civil (ABRAMO, 2017b; CGU, 2006c, p. 5-8).

Entre estes autos não há registros de quaisquer comentários ou propostas de representantes do MRE até dezembro de 2006 e nem de que estes representantes tenham sido instados pela CGU. Também não há registros de que a revisão feita pela CGU ou que quaisquer propostas dos conselheiros do CTPCC tenham se valido de experiências internacionais, de movimentos ou convenções sobre o tema, ou mesmo do caso Claudio Reyes e outros *versus* Chile (CGU, 2006c).

Dessa forma, o anteprojeto da LAI elaborado no âmbito daquele conselho, quanto aos temas controversos relativos ao escopo do acesso, ao prazo máximo de classificação da informação, à coordenação da implementação e à decisão final sobre apelações, previa, no caso, dos dois primeiros um amplo escopo, alcançando todos os poderes e esferas, e proibia qualquer possibilidade de renovação indefinida da classificação, extinguindo o controverso sigilo eterno. Sobre estes temas, o anteprojeto aproximava-se do posicionamento dos padrões internacionais.

Em contrapartida, documento não previa a criação de órgãos responsáveis pela decisão de apelações de negativas de acesso e quanto à coordenação da implementação da política de acesso previa somente, como já indicado, um conselho paritário e inter-poderes em cada ente da Federação para fiscalização do cumprimento da lei. Desta forma, no que tange então as estes dois últimos temas, a proposta não avançava em relação àquela apresentada pelo deputado federal Reginaldo Lopes, em tramitação na Câmara dos Deputados.

Observa-se que período em que o anteprojeto da LAI elaborado no âmbito do CTPCC ficou sendo revisado e analisado nas áreas internas da CGU para a incorporação das sugestões apresentadas na 6ª reunião possibilitou que a proposta só seguisse à Casa Civil após encerradas as eleições de 2006. Neste sentido, relembra-se o posicionamento do ministro da CGU que aduziu justamente durante a 5ª reunião sobre o risco de não se conseguir o consenso sobre o texto proposto durante a corrida eleitoral, visto que seu escopo alcançava Estados e municípios.

Por outro lado, a apresentação feita pelo subcontrolador da CGU na 3ª reunião indicava o interesse daquele órgão na aprovação de novo instrumento legal para o acesso à informação, lembrando-se que o incremento da transparência fazia parte de suas competências e que o cultivo dos resultados de instrumentos relacionados ao tema, como o Portal da Transparência, já haviam gerado ganhos de reputação para a controladoria. Desta forma, mesmo não havendo evidências específicas sobre os motivos, pode-se inferir que a redução do ritmo dado ao tratamento do anteprojeto na CGU após sua aprovação no CTPCC tenha se baseado no aguardo pelo fim do pleito eleitoral, quando o risco de sua não aceitação estivesse reduzido.

## 6.2 AJUSTAMENTOS DO ANTEPROJETO NA CASA CIVIL (2007-2009)

Esta seção corresponde ao último segmento da fase administrativa da reforma para o acesso, entre janeiro de 2007 e maio de 2009. As ações dos atores-chave relativas a este período encontraram-se em boa parte capitaneadas pela Casa Civil da Presidência da República, representando segundo subcanal de decisão por meio do qual forjou-se a o processo de reforma que culminou na nova política de acesso.

Como boa parte das decisões lideradas por este órgão não foram tomadas a partir de reuniões de gabinete entre os representantes de outros órgãos sem registros em atas, este segmento foi não só o mais longo, mas aquele sobre o qual a coleta de evidências foi mais concentrada em entrevistas e documentos juntados a autos de processos administrativos. Destaca-se ainda sobre o fluxo deste subcanal a existência informações sobre ações de

organizações intergovernamentais e não-governamentais que, sem poderem participar das reuniões capitaneadas pela Casa Civil, utilizaram-se da mídia, de eventos públicos e de reuniões posteriores do CTPCC para pressionar a revisão da proposta final do projeto da LAI que foi apresentado ao Congresso Nacional.

Ressalta-se que, à época, a Casa Civil era o órgão de governo responsável pela assistência ao Presidente da República quanto à

verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais, na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais (BRASIL, 2004b).

Os registros coletados a partir de entrevistas indicam que a Casa Civil representou de forma mais próxima as preocupações do presidente da República e de seu gabinete no que tange à aprovação do projeto da LAI e sua conformação aos arranjos institucionais e estruturas existentes. Para tanto, esse órgão teria contado com sua aparente superioridade decisória sobre os demais órgãos de governo, incluindo sobre a própria CGU (ABRAMO, 2017a; ANGÉLICO, 2017; ROMÃO, 2017).

Em seu segundo mandato, iniciado em 2007, o governo liderado pelo presidente Lula já contava com confortável maioria no Congresso Nacional desde seu início. Os documentos oficiais acerca do tratamento dado ao projeto de LAI pela Casa Civil indicam que aquele órgão recebeu demandas e sugestões advindas tanto do MPF quanto do MJ no início daquele ano, não havendo menções à CGU (CGU, 2007). A proposta do Ministério Público foi encaminhada juntamente com documentação acerca de análise que vinha sendo impulsionada referente à proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra as Leis nº 8.159/1992 e 11.111/2005, bem como de texto proposto por aquele *parquet* para a nova LAI, em junho/2006. Esta proposta previa quanto aos temas controversos um escopo amplo, alcançando Estados e municípios, e um prazo máximo de sigilo de 50 anos. Quanto à coordenação da implementação, tal documento era omissivo, definindo a decisão sobre apelações e revisões de classificação no âmbito federal a

um conselho formado por representantes do Executivo, Legislativo, Ministério Público e da sociedade civil (CGU, 2007, p. 29-35).

A proposta elaborada pelo MJ, também datada de junho/2006, focava-se na gestão de arquivos públicos. Quanto aos temas controversos previa um amplo escopo e não estabelecia um prazo máximo de sigilo. No que tange a coordenação da implementação, tal documento também era omissivo e definia a decisão sobre revisões de classificação no âmbito federal a comissão constituída na Casa Civil. No caso de apelações sobre negativas, regulamentava somente o uso do remédios constitucionais que deveriam ser proposto junto ao Poder Judiciário (CGU, 2007, p. 64-72).

As informações constantes dos documentos obtidos indicam que o tratamento a essas propostas, juntamente com aquela decorrente das reuniões da CTPCC, foram compartilhadas pela Casa Civil à CGU em abril/2007, observando a existência de registros sobre reunião entre representantes daqueles órgãos ocorrida no mês anterior, sobre a qual não se obteve eventuais atas (CGU, 2007, p. 1). Há informação constante da ata da 7ª reunião do CTPCC, realizada em junho/2007, de que o secretário-executivo da CGU apontou que o anteprojeto da LAI estaria sob análise da Casa Civil e que esta estaria verificando se ainda caberia a realização de consulta pública, conforme compromisso assumido pelo presidente Lula na campanha eleitoral de 2006. Neste apontamento, aduziu que entre as razões para esta verificação estaria o fato da Casa Civil ter recebido outras propostas sobre as quais poderia haver necessidade de tratamento, bem como o atraso que tal consulta acarretaria, tendo em vista que a votação no Congresso Nacional, por este posicionamento, já seria por si polêmica e demorada (CTPCC, 2007).

Outras informações apontam que em dezembro/2007 ocorreu a convocação de nova reunião dirigida pela Casa Civil à CGU e representantes dos demais órgãos envolvidos “para definição do texto final do projeto de lei sobre o tema ‘Acesso a Informação’, que vem sendo discutido no âmbito do Governo”, que teria sido capitaneada pela Casa Civil (CGU, 2007, p.

126). Acerca destes “outros órgãos”, observa-se que indicação do secretário-executivo da CGU na 10ª Reunião do CTPCC aponta que estes foram a própria Casa Civil, a CGU, o MJ, o MRE, o MD, a AGU, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a Secretaria de Comunicação Social e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (CTPCC, 2009).

Juntamente com esta convocação foi encaminhada proposta de texto com data de 11 de dezembro de 2007, que, quanto aos temas controversos previa um amplo escopo e não estabelecia um prazo máximo de sigilo. Quanto à coordenação da implementação, esta seguia o silêncio dos textos anteriores. No que tange à decisão sobre apelações de negativas e revisões de classificação no âmbito federal, atribuía-a a comissão presidida pela Casa Civil, cuja composição se definiria por decreto presidencial, conforme dispositivos já existentes na Lei 11.111/2005 e no Decreto nº 5.301/2004 (CGU, 2007, p. 127-136). Não foram encontrados registros sobre possíveis andamentos e decisões tomadas no ano de 2008 no âmbito da Casa Civil, da CGU ou dos “órgãos envolvidos” do governo federal em relação ao projeto da LAI.

No que tange ao comportamento das organizações não-governamentais, verificou-se que 2007 marca o aumento do número e da intensidade das ações e críticas da ONG internacional Artigo 19 no sentido da aprovação de uma lei de acesso à informação no Brasil. Este início concretizou-se pela inauguração de um escritório de representação no país, acompanhada da realização de seminário, lançamento de estudos e da publicação de notícias sobre o tema, todos em língua portuguesa (ARTIGO 19, 2007a; 2007b).

Nesse período, a ABRAJI e as entidades ligadas ao Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública também intensificaram suas ações em defesa da agenda pelo acesso. Em evento promovido por essa associação em março/2007 com a participação de deputados federais e representantes de associações ligadas a membros do Poder Judiciário, MPF e OAB, formalizou-se a criação da Frente Congressual pró-Direito de Acesso a Informações Públicas (JCNET, 2007). Para coordenar essa frente foram escolhidos os deputados federais Fernando

Gabeira (PV-RJ), Mendes Ribeiro (PMDB-RS) e Reginaldo Lopes (PT-MG), autor do PL 219/2003. A ata dessa reunião<sup>61</sup> indica não só a possível “ampla” repercussão sobre o tema no parlamento naquele momento, mas também o protagonismo do diretor da ABRAJI nesta ação e sua visão sobre a importância de que a nova frente parlamentar obtivesse o convencimento dos demais congressistas quanto à relevância da matéria e da experiência dos Estados Unidos e México (ABRAJI, 2007).

Em 2008, outras três ocorrências fortaleceram a difusão do acesso à informação na América Latina, aumentando a pressão pela aprovação de uma lei sobre o tema no Brasil (ANGÉLICO, 2017; CANELA GODOY, 2017). Em fevereiro, o *Carter Center*<sup>62</sup> promoveu evento entre organizações intergovernamentais e internacionais, como o Banco Mundial, a OEA e a ONU, contando com representantes advindos de diversos países, entre eles da ABRAJI, cujo resultado foi a assinatura da Declaração de Atlanta. Este documento, que indica ter tido como base os Princípios Internacionais do Direito à Informação consolidados pela Artigo 19 e as decisões do Caso Claudio Reyes e outros *versus* Chile, compila regras e noções relacionados ao acesso à informação, tendo sido formulado a partir de experiências de diversas nações, constituindo-se como parte do conjunto de padrões internacionais sobre o tema (FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS, 2008).

---

<sup>61</sup> Transcreve-se o trecho da ata da reunião que traz as informações em destaque:

O diretor da Abraji, Fernando Rodrigues, salientou a relevância de esses dois deputados assumirem a coordenação da Frente, pois “assim fica explícito o caráter pluripartidário do grupo”. Os congressistas se comprometeram com a busca de apoio em suas bases para obter mais adesões. O deputado Fernando Gabeira afirmou ter entrado em contato com “cerca 40 a 50 deputados” que já se mostraram favoráveis a discutir o assunto por considerá-lo relevante. Como primeira ação da Frente, decidiu-se que os deputados devem requerer uma audiência com os presidentes da Câmara e do Senado para comunicar a existência da iniciativa. Em seguida, haverá um esforço para que seja organizada uma audiência pública ou um seminário no Congresso para debater o estado do direito de acesso a informações públicas no Brasil e em outros países, com a possível presença de especialistas internacionais. O diretor da Abraji, Fernando Rodrigues, disse considerar relevante a apreciação dos casos dos Estados Unidos e do México, países nos quais esse tipo de legislação já está em vigor (ABRAJI, 2007).

<sup>62</sup> Fundação criada pelo ex presidente estadunidense Jimmy Carter, que advoga pelos direitos humanos, voltada à prevenção e resolução de conflitos para fortalecimento da liberdade, democracia e saúde. Vide o endereço eletrônico <https://www.cartercenter.org/about/index.html>, acessado em 7 set. 2018.

Em abril, o Conselho de Direitos Humanos da ONU dirigiu quinze recomendações ao Brasil, sendo que uma específica, após provocação dos representantes da Artigo 19 frente àquele colegiado, enfatizou a necessidade de que o país envidasse esforços para aprovação de lei que garantisse o acesso dos cidadãos às informações públicas no país (ARTIGO 19, 2008). Esta recomendação e o compromisso assumido pelos representantes governo brasileiro foram reforçados pela própria Artigo 19 e pela ABRAJI por campanha na mídia que já apresentava críticas pelo pouco interesse demonstrado pelo governo federal até então.

O governo brasileiro ainda comprometeu-se a fazer o possível para assegurar que o Congresso adote uma lei de acesso dos cidadãos a informações públicas, o que contrasta com o fato de haver, desde 2003, um projeto de lei sobre o assunto à espera de votação. A base aliada ao Palácio do Planalto, no entanto, nunca se interessou pelo assunto (ABRAJI, 2008).

Em agosto/2008, em reunião realizada na cidade do Rio de Janeiro, o Comitê Jurídico Interamericano aprovou o conjunto de Princípios para o Acesso à Informação nas Américas. No documento sobre a decisão, aquele comitê informou ter se baseado na Carta de Atlanta e também nos Princípios Internacionais do Direito à Informação consolidados pela Artigo 19 e nas decisões do Caso Claudio Reyes e outros *versus* Chile (CONSELHO JURÍDICO INTERAMERICANO, 2008).

Conforme registrado na ata da 9ª reunião do CTPCC, de setembro de 2008, o representante da Casa Civil apontou que o anteprojeto da LAI advindo daquele conselho se encontraria em fase final de elaboração, assentando que aquele órgão teria tido a lei mexicana como base (CTPCC, 2008). Além deste ponto, aquela ata registra ainda que houve divergências entre os membros do CTPCC, principalmente do representante da Transparência Brasil, acerca do cabimento da emulação da lei mexicana, bem como que o representante da Casa Civil teria apontado que o anteprojeto não mais seria submetido a consulta pública, visto que no Congresso Nacional ele viria a ser amplamente debatido com os representantes da sociedade (CTPCC, 2008). Abramo (2009; 2017a; 2017b) e Angélico (2017) apontam que o representante da Transparência Brasil no conselho e demais representantes de entidade não-governamentais,

mesmo após solicitações, não tiveram acesso ao texto que estava em desenvolvimento pela Casa Civil, CGU e órgãos envolvidos até março/2009.

No início de dezembro/2008, houve a publicação de reportagem que apontava que a proposta capitaneada pela Casa Civil previa a possibilidade de revonuação ilimitada da classificação de informações ultrassecretas.

Por isso, em tese, documentos em posse do Estado referentes à ditadura militar (1964-1985) não poderão permanecer inéditos para sempre, a não ser que sua divulgação pudesse trazer problemas na relação do Brasil com outros países. O projeto, segundo subordinados do presidente Lula ouvidos pela Folha, ainda prevê uma ressalva textual, segundo a qual não será permitida a renovação do prazo de sigilo de nenhum documento que envolva a violação dos direitos humanos.

A manutenção do veto à divulgação de certos documentos referentes à política externa é defendida pelo Itamaraty desde o governo anterior, do tucano Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sob o argumento de que a publicidade de certas informações poderia reavivar conflitos internacionais com países vizinhos.

É o caso, por exemplo, dos documentos oficiais que se referem à demarcação de fronteiras ao final da Guerra do Paraguai (1864-1870). Em 2004, uma reportagem da Folha revelou que autoridades brasileiras subornaram árbitros que demarcaram fronteiras, subtraindo território paraguaio (FOLHA, 2008).

Em fevereiro de 2009, três ações lideradas pela ABRAJI, Artigo 19 e Transparência Brasil deram destaque à “polêmica” sobre as alterações realizadas no texto proposto pelo CTPCC a partir das ações capitaneadas pela Casa Civil. A primeira, liderada pela ABRAJI, referiu-se à promoção de um seminário internacional que contou com a presença de parlamentares da Frente Congressional pró-Direito de Acesso a Informações Públicas e transmissão pela TV Câmara. Os anúncios informavam que sua realização decorria de parceria com o Centro Knight, a Artigo 19 e a UNESCO, momento que marcou o início do engajamento desta organização intergovernamental na reforma para o acesso à informação no Brasil (ABRAJI, 2009c; FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS, 2009).

O objetivo [do seminário] é estimular o debate sobre a liberdade de informação, ajudando a difundir o tema na sociedade brasileira no momento em que o governo sinaliza a possibilidade de apresentação de um projeto de lei sobre o acesso a dados públicos (ABRAJI, 2009c).

A segunda ação, da Artigo 19, estava ligada ao início de campanha na mídia e redes sociais denominada “A informação é direito seu!”. Por meio desta nova campanha, que contou com um canal de notícias próprio, a Artigo 19 passou a divulgar informações sobre o “passo-a-passo” da reforma para o acesso à informação. Iniciada em fevereiro/2009, esta campanha durou até a aprovação da LAI pelo Senado, em novembro/2011.

A campanha “A informação é um direito seu!”, promovida pela ARTIGO 19 Brasil no contexto da discussão do projeto de lei de acesso a informação no Congresso Nacional, tem como principal objetivo a disseminação do direito de acesso à informação pública na sociedade brasileira e a mobilização de pessoas e organizações em todo o Brasil para pressionar nossos legisladores a aprovarem uma legislação de acesso à informação por meio de um processo transparente, participativo e que leve em consideração as reais necessidades e desafios enfrentados pelas pessoas ao tentar obter e fazer uso de informações oficiais.

[...]

A ARTIGO 19 Brasil está acompanhando o processo de perto e pretende, por meio desta campanha, manter a sociedade informada a respeito do andamento e do conteúdo das discussões do projeto de lei e da importância da aprovação e implementação dessa lei. (ARTIGO 19, 2011a).

A terceira ação, empreendida pela Transparência Brasil, foi promovida principalmente por seu representante junto à CTPCC e tinha como base o uso da pauta e das reuniões do conselho. O principal argumento utilizado enfatizava que aquele colegiado não teria conseguido acesso às alterações que vinham sendo discutidas sob liderança da Casa Civil. Dessa forma, buscava acionar os demais membros do CTPCC que eram representantes de organizações não-governamentais sugerindo que, juntos, encaminhassem solicitação formal à CGU. Formalizada esta solicitação, a CGU disponibilizou a cópia da última versão da proposta capiteneada pela Casa Civil (ABRAMO, 2009; ABRAMO, 2017b).

O texto disponibilizado, no que tange aos temas controversos, reduzia o escopo para o âmbito do esfera federal e estabelecia o prazo de sigilo das informações ultrassecretas em 25 anos, porém permitindo renovações ilimitadas por questões de segurança nacional, conforme previam a Lei nº 11.111/2005 e o Decreto nº 5.301/2004.

Outra continuidade observada constantes das instituições vigentes referia-se à permanência do colegiado para decidir sobre a reclassificação das informações, presidido pela

Casa Civil e composto exclusivamente por ocupantes de cargos políticos do Poder Executivo federal. Quanto à decisão sobre apelações contra negativas de acesso, indicava sua delegação à CGU. Por fim, no que tange à coordenação da implementação, o texto continuava silente, mas trazia dispositivo que indicava que a regulamentação da implementação da lei caberia ao Poder Executivo (ABRAMO, 2009; ABRAMO, 2017b).

Durante a 10ª Reunião do CTPCC, ocorrida em março/2009, agendada a partir da ação da Transparência Brasil mencionada acima, a proposta da Casa Civil recebeu críticas dos membros representantes das organizações não-governamentais. Conforme consta da ata, a Transparência Brasil indicou que o novo texto apresentava grandes avanços frente àquele aprovado pelo conselho em 2006, porém trazia limitações, principalmente no que tange ao escopo da política, que seria reduzido ao âmbito do Poder Executivo federal. De acordo com essa ONG, essa limitação representava forte retrocesso apontando que era na esfera municipal que residia “os principais focos de dificuldades para o acesso às informações, o que inviabilizava até mesmo o monitoramento da ação de governo” (CTPCC, 2009, p. 2).

Esse posicionamento foi seguido pela maior parte dos presentes. Representantes de outras organizações não-governamentais acrescentaram posicionamento sobre os eventuais entraves pelo estabelecimento da CGU como órgão recursal. O ministro de Estado da CGU informou que ainda haveria a possibilidade de alteração do texto antes de sua apresentação ao Congresso Nacional ou mesmo durante sua tramitação entre as casas legislativas. Acrescentou, entretanto, que manteria seu posicionamento de restrição do escopo e pela manutenção da CGU como órgão recursal, assentando que esta competência não alcançava reclassificações (CTPCC, 2009).

Nos primeiros dias de abril/2009, ocorreu o seminário da ABRAJI mencionado anteriormente, que contou ainda com a participação e apresentações da representantes governo estadunidense e mexicano, dos ministros de Estado da Casa Civil e CGU e dos presidente da

Câmara dos Deputados e do STF, além de outros pesquisadores internacionais sobre o tema. Nele, o foco de debate residiu sobre a proposta da Casa Civil, repetindo-se as críticas das organizações não-governamentais apresentadas na 10ª reunião do CTPCC. No evento, as críticas dos representantes das organizações não-governamentais contra o texto base da Casa Civil continuaram concentradas no escopo reduzido e na previsão de delegação à CGU, um órgão da estrutura do Poder Executivo federal, as competências para decisão recursal e para coordenação da implementação da política de acesso (FREECOMINFO.ORG, 2009).

Nesse evento, a ministra de Estado da Casa Civil, Dilma Rousseff, presidente eleita no ano seguinte, informou que os resultados daquele seminário seriam considerados para elaboração do texto final que seria apresentado ao Congresso Nacional. Afirmou ainda que o governo federal iria criar um sistema de informatizado para atendimento dos cidadãos, cujo desenvolvimento e gestão ficariam sob encargo da CGU ressaltando os resultados anteriores daquela controladoria em ações anticorrupção. O ministro da CGU reforçou as informações sobre os resultados daquele órgão, com especial destaque ao Portal da Transparência e ao Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (ABRAJI, 2009d; FREECOMINFO.ORG, 2009).

Até a apresentação do projeto da LAI, em 13 de maio, foram publicadas notícias relativas tanto aos esforços do governo federal no campo da transparência quanto às limitações do texto proposto pela Casa Civil. A CGU fez larga divulgação dos resultados e prêmios do Portal da Transparência e da iminente aprovação do projeto da Lei da Capiberibe, que impunha a Estados e municípios a adoção de políticas de transparência ativa, com mecanismos que deveriam reproduzir o funcionamento daquele portal. Já as ONGs ligadas ao tema continuaram a publicar notícias sobre as recomendações de entidades internacionais e sobre limitações do texto apresentado tanto por permitir hipótese de sigilo eterno quanto por delegar à CGU

competências que deveriam ser delegadas a órgãos ou colegiados independentes (ABRAJI, 2009g; CGU, 2009b; 2009b; CONTAS ABERTAS, 2009).

Uma última ação que marca este período foi a atitude da Transparência Brasil contra as informações veiculadas pela Casa Civil que atribuíam ao governo federal o protagonismo pelo início do debate sobre a nova política de acesso. Em notícias publicadas por meio do canal de divulgação do Fórum de Direito ao Acesso à Informação Pública, o diretor daquela ONG asseverou a importância da atuação da Transparência Brasil, bem como de outras entidades não-governamentais, apresentando um resumo de fatos sobre a iniciativa e a tramitação do anteprojeto da LAI no CTPCC e seu tratamento durante o período em que a proposta esteve sob liderança da Casa Civil (ABRAMO, 2009; 2017b; ANGÉLICO, 2017; VIEIRA, 2017).

A exposição de motivos que acompanhou o projeto de lei enviado pelo presidente Lula ao Congresso Nacional foi assinado pelos órgãos de governo envolvidos, fazendo menção a atuação destes e a sua origem no CTPCC. Aponta ainda a importância atribuída pela UNESCO sobre a matéria em todo o mundo, a observação dos padrões internacionais sobre o tema como fonte, bem como das leis dos Estados Unidos, Suécia e México (CGU, 2007, p. 160-164).

Analisando-se o tratamento dado aos temas controversos neste projeto de lei, verificada a ampliação do escopo a todos os poderes e esferas no projeto de lei enviado pelo presidente Lula, infere-se a eficácia das ações e da concentração dos recursos de poder e reputação das organizações intergovernamentais e não-governamentais nessa posição, em especial da Transparência Brasil.

Sobre o número de renovações da classificação ultrassecreta, este continuou ilimitado, seguindo a posição defendida pela Casa e Civil e CGU, que argumentavam sobre a necessidade de diminuição das resistências à aprovação do projeto da LAI. Esse dispositivo caracterizava a continuidade do sigilo eterno, questão cuja extinção era tida como prioritária pelas organizações intergovernamentais e não-governamentais engajadas.

Quanto à decisão final sobre a reclassificação das informações no âmbito do Poder Executivo federal, o projeto de lei enviado previa que essa seria delegada à Comissão de Reavaliação de Informações, que seria criada no âmbito da Casa Civil e composta por ministros de Estado e autoridade equivalentes (agentes políticos normados e exonerados *ad nutum*). Este resultado intermediário também seguia a posição da Casa e Civil e CGU sobre o tema.

O projeto de lei indicava que a decisão final sobre apelações contra negativas de acesso na administração pública na esfera federal seria delegada à CGU e que os Poderes Executivos dos diferentes entes federativos regulamentariam sobre a implementação da lei em seu âmbito. Esse último dispositivo permitiria que, por decreto, fosse delegada a coordenação da implementação não só àquela controladoria, mas a órgãos das estruturas de cada poder político. Dessa forma, estes dispositivos, mais uma vez, coincidiam com os posicionamentos da Casa Civil e da própria CGU.

Art. 1º O acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, observará, no que couber, o disposto nesta Lei.

[...]

Art. 13. **Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, se:**

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa, estabelecidos nesta Lei, não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

[...]

Art. 14. Sem prejuízo das competências da Comissão de Reavaliação de Informações, previstas no art. 30, e do disposto no art. 13, o requerente poderá recorrer ao Ministro de Estado da área, quando houver resposta negativa a pedido de desclassificação de informação reservada.

[...]

Art. 30. Fica instituída, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Reavaliação de Informações, **composta por Ministros de Estado ou autoridades com as mesmas prerrogativas.**

§ 1º A Comissão de Reavaliação de Informações decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

I - requisitar, da autoridade que classificar informação como ultra-secreta e secreta, esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II - rever a classificação de informações ultra-secretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 5º e demais dispositivos desta Lei; e

III - **prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultra-secreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País**, observado o prazo previsto no art. 18, § 1º, em cada renovação.

[...]

Art. 36. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de cento e vinte dias a contar da data de sua publicação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p. com meus grifos).

Entre as entrevistas concedidas para este estudo, há indicações de que a manutenção da CGU como órgão recursal e responsável pelo sistema de informações ao cidadão decorreram de três razões (MEDEIROS, 2017; TAYA, 2017; VIEIRA, 2017; CANELA GODOY, 2017). Primeiro, pelo fato de, à época, a CGU já contar com competências para implementação das convenções internacionais anticorrupção. Segundo, pelos resultados e pelo reconhecimento alcançado em relação às políticas de transparência que já vinha implementando, com destaque ao Portal da Transparência. Terceiro, pelas dificuldades jurídicas e políticas que seriam enfrentadas para criação de um novo órgão independente, que, para tanto, teria que ser composto por representantes de diferentes poderes, e mesmo de representantes da sociedade (MEDEIROS, 2017; TAYA, 2017; VIEIRA, 2017; CANELA GODOY, 2017).

Há apontamentos também de que a limitação do escopo e a delegação da decisão final sobre a reclassificação e apelações a órgãos ou colegiados de governo – criticadas durante a 10ª reunião do CTPCC e no seminário da ABRAJI – teriam sido baseadas em estratégias para mitigar eventuais resistências ao projeto entre partidos de oposição e representantes dos setores ligados à defesa e relações exteriores, argumento este similar àquele apresentado pelo ministro da CGU durante as reuniões do CTPCC (ROMÃO, 2017; VIEIRA, 2017).

Finalmente, há indicações de que o tratamento dado a esses temas na primeira proposta da Casa Civil e da CGU teria decorrido dos recursos de poder da própria Casa Civil que, como

já indicado, gozava de certa “hierárquica” frente aos demais órgãos do Poder Executivo federal (ABRAMO, 2017a; ANGÉLICO, 2017; ROMÃO, 2017).

### 6.3 TRAMITAÇÃO DO PROJETO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2009-2010)

Esta seção corresponde ao primeiro segmento da fase legislativa da reforma para o acesso à informação, entre junho de 2009 e março de 2010, que representa o terceiro subcanal de decisão. Sobre este período, dá-se destaque à liderança de deputados ligados à Frente Parlamentar de Apoio ao Acesso a Informações Públicas (que contavam com os membros da “Frente Congressional pró-Direito”), tratada na seção anterior.

Esta nova Frente capitaneou o debate e o andamento dos trabalhos relativos à tramitação do assunto na Câmara dos Deputados, que não só convidaram representantes de órgãos e entidades não-governamentais governamentais ligadas ao tema para audiências, mas também protagonizaram a construção de emendas ao projeto. Destaca-se a atuação destas organizações por meio da utilização de eventos e notícias veiculadas pela mídia para defender suas propostas, a importância da aprovação do projeto e para reforçar seu papel e resultados em defesa da agenda pelo acesso e combate à corrupção.

O projeto da LAI enviado pelo presidente Lula foi registrado na Câmara dos Deputados sob o número PL 5228/2009 e apensado com acessório ao PL 219/2003. Conforme de decisão da mesa diretora, de junho/2009, a partir de requerimentos apresentado pelo próprio deputado Reginaldo Lopes, o PL passou a tramitar em caráter de urgência, com suas deliberações pautadas por meio de comissão especial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

Nesse mesmo mês, a ABRAJI publicou notícia sobre a criação de uma no frente parlamentar denominada de Frente Parlamentar de Apoio ao Acesso a Informações Públicas. A nova frente teria sido formalizada no âmbito da Câmara<sup>63</sup> sob a liderança do deputado federal

---

<sup>63</sup> Não há informação no website da Câmara sobre o registro desta frente. Vide endereço eletrônico <http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes53.asp>, acessado em 8 set. 2018

Fernando Gabeira, contando com os deputados Reginaldo Lopes, Mendes Filho e outros 195 parlamentares (ABRAJI, 2009b). Lembra-se que esse período era marcado ainda pela continuidade da “efervência” do debate sobre a importância da transparência ativa e de sua ampliação para Estados e municípios, ligada à recente aprovação da Lei Capiberibe na Câmara dos Deputados e à campanha da CGU pela promoção dessa lei e do Portal da Transparência, após a sanção pelo presidente Lula, vista na seção anterior (CGU, 2009b).

O primeiro efeito da aprovação da apensação do PL 5228/2009 ao PL 219/2003, inclusive mencionada entre os requerimentos do deputado Reginaldo Lopes, foi a atribuição ao projeto enviado pelo presidente Lula da característica de “projeto de iniciativa parlamentar”. O resultado dessa alteração foi a impossibilidade de criação de um novo órgão “independente” para decisão final sobre a reclassificação da informação e apelações de negativas de acesso, bem como para coordenação da implementação da política<sup>64</sup>. Dessa forma, essa mudança não somente teria impedido a criação desse novo órgão, como fortaleceu os argumentos da Casa Civil e da CGU sobre a necessidade de conformação da nova política aos arranjos e estruturas vigentes (MEDEIROS, 2017; TAYA, 2017; VIEIRA, 2017; CANELA GODOY, 2017).

O segundo efeito foi a aceleração da tramitação. O PL 219/2003, que se encontrava sem tramitação naquela casa legislativa desde 2005, já havia sido discutido nas comissões permanentes pertinentes<sup>65</sup>. A aprovação dos requerimentos do deputado Reginaldo Lopes estabeleceu que o “novo” projeto da LAI tramitaria em caráter de urgência, dispensando nova tramitação pelas comissões permanentes que já tinham deliberado sobre o PL 219/2003.

O terceiro efeito desses requerimentos foi a criação de comissão especial. A instalação efetiva dessa comissão só se deu em setembro/2009, após novo requerimento do deputado Reginaldo Lopes e sob críticas da ABRAJI publicadas na mídia. A proposta do PL 219/2003

---

<sup>64</sup> A constituição brasileira restringe aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República a possibilidade de alterações na estrutura da administração pública federal.

<sup>65</sup> No caso, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003)

ficou sob a relatoria do deputado Mendes Filho e a maioria desta comissão era formada por componentes da frente parlamentar (ABRAJI, 2009e; 2009a).

Entre os meses de setembro e outubro, a comissão especial realizou audiências com representantes de organizações governamentais, intergovernamentais e não-governamentais que participaram da construção do projeto de LAI, indicados nas seções anteriores, bem como de pesquisadores sobre o tema. Os posicionamentos dos representantes não se alteraram em relação àqueles já evidenciados na seção 6.2. O ministro de Estado da CGU ressaltou os resultados das políticas anticorrupção conduzidas por aquele órgão e do Portal da Transparência e assentou que a CGU se encontraria em condições de atuar na coordenação da implementação e como órgão recursal, enfatizando que sua indicação para esta segunda competência teria decorrido de “indicação da Casa Civil” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003). Os representantes da Casa Civil e MJ e Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência seguiram estes posicionamentos e argumentos, havendo uma menção especial do representante daquele primeiro de que a CGU iria atuar como órgão central na promoção de ações contra a “cultura do segredo”, já havendo tratativas entre aquele órgão e a UNESCO para um projeto de cooperação técnica para promoção da nova política de acesso e campanhas de conscientização (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

No outro pólo, encontraram-se os representantes da ABRAJI, Artigo 19, Transparência Brasil, UNESCO, Associação Nacional dos Procuradores da República, Associação Nacional de Jornalismo e Associação Brasileira Imprensa. Estes apresentaram suas críticas focadas na permanência de previsão de hipótese de renovações ilimitadas da classificação ultra secreta e os riscos de se ter um órgão não independente à frente das ações relacionadas à coordenação da implementação da política de acesso e das decisões finais sobre apelações de negativas de acesso e reclassificação de informações, mesmo reconhecendo os grandes resultados obtidos pela CGU. Da parte dos representantes das entidades internacionais, houve maior ênfase na

necessidade de que o Brasil buscasse um modelo mais próximo àquele dos Princípios Internacionais do Direito à Informação consolidados pela Artigo 19 e das convenções sobre o tema, bem como da experiência do México. O ponto de divergência entre os atores-chave neste pólo foi marcado pela Transparência Brasil, que indicou os riscos da simples transposição de modelos estrangeiros (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

Nesse período, lançamentos, campanhas e novos padrões de acesso à informação para América Latina apontam a ascensão do debate sobre o tema e as ações desenvolvidas pelos atores-chave. A CGU lança ampla campanha publicitária em rádio, TV e mídias sociais sobre o Portal da Transparência, enfatizando o funcionamento desta solução, seus resultados e prêmios nacionais e internacionais. Com divulgação apoiada pela ABRAJI, a UNESCO lança no Brasil obra de direito à informação de autoria de Toby Mendel, pesquisador renomado sobre o tema e conselheiro da Artigo 19 <sup>66</sup>(MENDEL, 2009). A OEA lança e a Comissão Interamericana sobre Direitos Humanos lançam o Modelo Interamericano de Legislação relacionada ao Direito de Acesso à Informação (ABRAJI, 2009f; CGU, 2009c; ROMÃO, 2017).

Em fevereiro/2010, o relator Mendes Filho (PMDB/MG), membro da Frente Parlamentar pelo Acesso à Informação Pública, apresentou seu parecer com sugestão de substitutivo, a partir do qual se posicionou sobre os temas controversos, conforme transcrição a seguir:

**No que se refere à abrangência da legislação**, a proposição de autoria do Poder Executivo tem seu foco em procedimentos voltados à Administração Pública federal, embora não haja impedimentos claros de sua aplicação aos demais Poderes da República.

Entendemos imprescindível, no entanto, para maior clareza e compreensão da legislação, que sua abrangência deva ser explicitada, logo nos dispositivos iniciais. [...]

A segunda questão que enseja maior controvérsia é a **possibilidade de prorrogações indefinidas de classificações de informações sigilosas**, o que tem sido referido como “sigilo eterno”. [...]

---

<sup>66</sup> Esta obra, publicada em diversos idiomas pela UNESCO, era de autoria de Toby Mendel, já mencionado no capítulo 2 como pesquisador renomado sobre o tema e um dos fundadores e diretores da ONG Artigo 19.

Julgamos, portanto, desproporcional e irrazoável, e conseqüentemente, inconstitucional, a manutenção de informações sigilosas por prazo superior a cinquenta anos.

A terceira questão polêmica se refere à **criação de um órgão central supervisor**, com atuação independente da Administração Pública, voltado à revisão de decisões denegatórias de acesso a informações. [...]

Seria inconstitucional qualquer iniciativa legislativa, mediante lei ordinária federal, que criasse um órgão central, com “jurisdição” administrativa, e com poderes de requisição de documentos e revisão de decisões, nos âmbitos estaduais e municipais.

Ainda que se considere apenas a órbita administrativa federal, a criação de um órgão independente da Administração, com a missão de instância revisora, não seria viável mediante a iniciativa parlamentar. [...]

g) **Monitoramento e fomento das políticas de transparência.** [...]

Como já discutido, não há na proposta do Poder Executivo, nem no Substitutivo ora ofertado, um órgão central dedicado às tarefas ínsitas ao acesso à informação. Isso não significa, contudo, que as tarefas que caberiam a tal órgão não devam ser desempenhadas por outro órgão já existente na Administração Pública.

Nesse contexto, para não incidir em inconstitucionalidade por vício de iniciativa, o Substitutivo apenas prevê que o Poder Executivo designe órgão da Administração para o desempenho de tais atividades. Deverá ser o próprio Poder Executivo a escolher o órgão, detalhar suas atribuições e definir o modo de sua execução (RIBEIRO FILHO, 2010, p. 10-17, com meus grifos).

Dada a aprovação do requerimento de tramitação com urgência, o substitutivo foi aprovado pelo plenário da Câmara em abril/2010 e, então, enviado ao Senado. Tendo sido aprovadas parte das emendas ao substitutivo, quanto aos temas controverso este projeto manteve o escopo amplo, desta vez trazendo informações mais claras nos artigos iniciais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

Sobre o prazo de sigilo para informações ultrassecretas, estabelecido em 25 anos, ressalta-se que este era o mesmo prazo indicado no projeto de lei enviado pelo presidente Lula ao Congresso Nacional, porém possibilitando uma única renovação, perfazendo um prazo máximo e 50 anos<sup>67</sup>, quando seu acesso ou divulgação pudesse “ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País” (ABRAJI, 2009g; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

---

<sup>67</sup> Este prazo máximo, por sua vez, correspondia ao mesmo prazo de 50 anos previsto no Decreto nº 4553/2002, para informações ultrassecretas. Como visto na seção 6.1, este decreto foi editado a partir de texto proposto pelo GSI e posteriormente revogado pelo Decreto nº 5.301/2004.

Quanto à coordenação da implementação da política de acesso, o texto aprovado reproduziu o posicionamento tanto da Frente Parlamentar, Transparência Brasil e UNESCO quanto da Casa Civil e CGU quanto ao estabelecimento de competências claras sobre o assunto e a possibilidade de sua delegação a essa controladoria, tendo em vista seus resultados anteriores. Assim, trouxe novo dispositivo específicos que indicava que o Poder Executivo federal deveria designar órgão específico para promoção de campanhas, treinamento, monitoramento da aplicação da lei e consolidação das informações sobre implementação. Apesar de não haver menção específica à CGU nesse item, há apontamentos claros entre os pareceres e audiências de que ela assumiria esse papel no âmbito da administração pública federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

No que tange à decisão sobre apelações e reclassificações, a proposta indicou que estas ficaria à cargo da CMRI, enquanto comissão interpoderes, atuando a CGU, no primeiro caso, como instância “meio”. O texto aponta que a CMRI seria composta por representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com mandato de dois anos. Outra novidade era a obrigação de encaminhar a tribunais de contas e ao Ministério Público informações sobre as negativas de pedidos de acesso, com as devidas motivações, quando esses pedidos se referissem a “fiscalização contábil, patrimonial, financeira ou orçamentária” ou “essenciais à tutela de direitos humanos”, respectivamente.

**Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:**

[...]

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, **poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações**, a que se refere o art. 35.

[...]

**Art. 19. Negado o acesso à informação e improvido o recurso a que se refere o art. 15, os órgãos e entidades públicas deverão informar aos Tribunais de Contas [...]**

§ 1º Quando se tratar de informações essenciais à tutela de direitos fundamentais, os órgãos ou entidades públicas **deverão encaminhar ao Ministério Público os pedidos de informação indeferidos acompanhados das razões da denegação.**

[...]

Art. 35. Fica instituída, em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, **composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, com mandato de 2 (dois) anos.**

[...]

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24, **limitado a uma única renovação.**

[...]

Art. 41. **O Poder Executivo federal designará órgão da administração pública federal responsável:**

I – pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II – pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

III – pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;

IV – pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p. com meus grifos).

Notícia publicada pela ABRAJI (2009g, p. 1) indica que esta medida visava mitigar possíveis entraves que a CGU, alegando que seria “opinião de vários integrantes do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, [de que] essa não seria uma boa solução: a CGU não teria poder hierárquico para impor a liberação de documentos por parte de outros ministérios”.

Angélico (2012; 2017), Romão (2017) e Vieira (2017) indicaram que estas novidades relativas ao CMRI, ao envio de motivações ao Ministério Público e tribunais de contas e à eliminação do sigilo eterno no texto aprovado pela Câmara dos Deputados não teriam sido previstas e iriam contra as prioridades da Casa Civil e da CGU. Os argumentos apontados pela CGU eram baseados na ideia de que estas disposições dificultariam a aprovação do projeto da LAI no Senado Federal e trariam vícios de inconstitucionalidade, pois representantes de um poder político não podem interferir no funcionamento de outro por conta do princípio da separação entre os poderes. Estas questões tornaram-se aquelas sobre as quais repousou maior controvérsia para a tramitação do projeto da LAI no Senado Federal e impôs estratégias por

parte dos atores-chave governamentais tanto nessa segunda casa legislativa quanto no subcanal correspondente ao veto e à regulamentação (ANGÉLICO, 2012; 2017; CGU, 2011b; ROMÃO, 2017; VIEIRA, 2017).

A ABRAJI publicou notícia ressaltando possíveis estratégias de autoridades ligadas ao MRE para tentar alterar o texto aprovado pela Câmara dos Deputados, aventando a possibilidade de que atores ligados a esta área e a outros setores “descontentes” pudessem pressionar durante a tramitação do projeto no Senado.

O deputado José Genoíno (PT-SP), no entanto, disse ter se reunido por diversas vezes na semana passada com técnicos do Itamaraty. O petista presidiu a comissão especial que produziu o texto final da futura lei de acesso. Os diplomatas tentaram convencê-lo da necessidade de um prazo maior para o sigilo de certos dados.

Quando saiu da Casa Civil para o Congresso, o texto permitia que papéis classificados como ultrassecretos pudessem ser mantidos em sigilo para sempre - por meio da renovação indefinida do prazo máximo inicial de 25 anos. Genoíno e o relator do projeto, deputado Mendes Ribeiro (PMDB-RS), resolveram retirar o dispositivo que permitia renovações sucessivas, mas o Itamaraty reagiu.

Ontem, a expectativa era a de encontrar um deputado disposto a apresentar, a pedido do Itamaraty, uma emenda aumentando o sigilo, ou propor, durante a votação, um recuo para o texto original. Se tudo falhar, a mudança ainda poderá ocorrer no Senado. Procurado, o Itamaraty não se manifestou (ABRAJI, 2010b).

Destaca-se ainda que antes da aprovação do projeto na Câmara, a CGU e a UNESCO já haviam formalizado o projeto de cooperação mencionado durante as audiências, com o fito de iniciar a preparação para a implementação da nova política que seria inaugurada pela LAI no âmbito da administração pública federal. Há referências entre as entrevistas e notícias publicadas pela CGU de que a maior parte dos instrumentos voltados à implementação daquela política foram delineados e desenvolvidos a partir deste projeto, que teve como base, no que coube, os Princípios Internacionais do Direito à Informação consolidados pela Artigo 19 e as disposições da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CGU, 2010a; VIEIRA, 2017; CANELA GODOY, 2017).

#### 6.4 TRAMITAÇÃO DO PROJETO NO SENADO FEDERAL (2010-2011)

Esta seção corresponde ao segundo segmento da fase legislativa, entre maio de 2010 e outubro de 2011, que representa o quarto subcanal de decisão correspondente ao Senado Federal. Sobre este período, dá-se especial destaque às indicações de duas situações. Primeiro, aquelas sobre a suposta existência de resistências impostas pelo então senador presidente da CRE, o ex-presidente da República Fernando Collor, bem como por parte dos senadores componentes daquele colegiado e do presidente do Senado Federal e ex presidente da República, José Sarney, contra o texto aprovado na Câmara dos Deputados. Depois, aqueles referentes à importância do convite do presidente dos Estados Unidos para que o Brasil compartilhasse com aquele país a liderança da “parceria governo aberto”, que teria alterado o comportamento dos órgãos de governo com vistas à aceleração da aprovação do projeto da LAI no Senado Federal.

Externamente ao subcanal destaca-se a atuação tanto desses órgãos quanto das organizações intergovernamentais e não-governamentais que, assim como no segmento anterior, utilizaram-se de eventos e informações veiculadas na mídia para defender suas propostas, a importância da aprovação do projeto da LAI e para reforçar seu papel de destaque na agenda pelo acesso.

A tramitação do projeto da LAI advindo da Câmara dos Deputados recebeu o código PLC 41/2010, tendo sido objeto de análise de diferentes comissões permanentes, antes de sua aprovação pelo plenário do Senado Federal. Registro de ata do pleno indica que a decisão sobre a tramitação inicial incluiu as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática e a dos Direitos Humanos e Legislação Participativa (SENADO FEDERAL, 2010). A partir de requerimento do senador Eduardo Suplicy (PT-SP), componente da base aliada do governo federal, fundamentado pela necessidade de que fosse “avaliada sua repercussão no campo da segurança nacional”, a

presidência do Senado Federal decidiu incluir a CRE na tramitação da matéria (SENADO FEDERAL, 2010).

O ano de 2010 foi marcado pela corrida eleitoral, pelo encerramento do segundo mandato do presidente Lula e pela vitória da candidata, Dilma Rousseff, então ministra chefe da Casa Civil. No primeiro ano de mandato, a nova presidente contou com ampla base aliada no Congresso Nacional e alcançou grande reputação pelos desdobramentos de escândalos e medidas anticorrupção entre altos escalões de governo, conhecida como a “faxina da esplanada”, que ocasionou a exoneração de sete ministros de Estado (MICHENER, 2014).

Além do pleito de 2010 ter incluído a disputa pela presidência, no plano federal houve ainda a competição pelas vagas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Como nas eleições anteriores, a Transparência Brasil e a ABRAJI, agora acompanhadas pela Artigo 19, realizaram campanhas no sentido de obter dos candidatos seu compromisso com o fomento do acesso à informação. Mais focada nos candidatos às vagas no Senado Federal, essas organizações buscaram o compromisso dos então candidatos para a aprovação do PLC 41/2010 sem alterações ao texto aprovado na Câmara dos Deputados. Esta estratégia continuou mesmo após as eleições, em 2011, com novos levantamentos e notícias sobre os posicionamentos dos senadores (ABRAJI, 2010a; ARTIGO 19, 2010; FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS, 2010).

A primeira comissão permanente que analisou o texto enviado pela Câmara, entre maio/2010 e junho/2011, aprovou-o em sua integralidade. O relator do projeto, senador Demóstenes Torres (DEM-GO), apresentou compromisso frente às ONGs mencionadas acima. A tramitação do PLC 41/2010 nas duas comissões seguintes se deu de forma praticamente conjunta, entre agosto/2010 e abril/2011, quando foram realizadas audiências com o ministro de Estado da CGU, representantes do MRE e representantes da UNESCO (SENADO FEDERAL, 2010; 2011).

Aos argumentos apresentados pelo primeiro para a aprovação do projeto, além dos já indicados na audiência junto à comissão especial da Câmara dos Deputados, vistos na seção anterior, foi acrescido com especial destaque o novo compromisso assumido pelo Brasil de co-liderar com os Estados Unidos e mais sete países a iniciativa intergovernamental conhecida como OGP. Este argumento atribuiu um caráter de “urgência” à aprovação da LAI, visto que, mesmo com o convite do governo estadunidense, o Brasil não perfazia todas as condições para a co-liderança.

Mais recentemente, o Brasil foi convidado a liderar, ao lado dos Estados Unidos, por iniciativa do governo do Presidente Obama, uma iniciativa que pretende levar à Assembleia Geral da ONU uma conclamação para que todos os países do mundo avancem em matéria de governo aberto, ou seja, em matéria de transparência pública, abertura governamental em todos os setores. [...]. Pois bem, **na pontuação final desses critérios, ficou faltando um ponto para o Brasil. O nível máximo de pontuação seria de dezesseis pontos. O Brasil ficou com quinze, exatamente por falta da lei de acesso à informação** (SENADO FEDERAL, 2011, p. 6, com meus grifos).

Ressalta-se que a presidente Dilma Rousseff, à época, teria se comprometido junto ao presidente estadunidense, em visita oficial, de que a nova lei de acesso brasileira seria aprovada até maio/2011 (MICHENER, 2014). Entre as entrevistas concedidas a este estudo e em trabalhos científicos que também analisaram a reforma para o acesso à informação no Brasil, verificaram-se apontamentos de que o convite para co-liderança da OGP resultou na necessidade do governo federal em agilizar a aprovação do projeto da LAI, marcando significativa mudança nas prioridades dos órgãos de governo neste processo (ANGÉLICO, 2012; MICHENER, 2014; ROMÃO, 2017; VIEIRA, 2017).

O ministro de Estado da CGU ressaltou ainda suas discordâncias frente ao texto aprovado pela Câmara dos Deputados, das quais deu maior ênfase a dois pontos que, segundo seus argumentos, afetavam o princípio constitucional da separação entre os poderes. Nesse sentido, sustentou a inconstitucionalidade do caráter “misto” (interpoderes) atribuído à comissão de reavaliação prevista, que seria incumbida do julgamento final dos recursos sobre negativa de acesso e da reclassificação das informações ultrassecretas. Como segundo ponto,

indicou que também figuraria como inconstitucional a obrigação do envio aos tribunais de contas e Ministério Público das motivações para as recusas de acesso a informações que versassem sobre questões financeiro-orçamentárias e de direitos humanos (SENADO FEDERAL, 2011).

Esses pontos de divergência marcaram a maior resistência imposta pela CGU e Casa Civil contra o projeto aprovado pela primeira casa legislativa tanto no Senado Federal quanto no veto presidencial e na elaboração do decreto de regulamentação da LAI, abordados na próxima seção. No que tange à delegação a órgãos de governo do papel de coordenação da implementação da política de acesso, que, no caso do Poder Executivo federal correspondia à CGU, os argumentos daquele ministro foram pela desnecessidade da indicação, visto que, ao seu ver, outras normas já garantiriam tais prerrogativas. Por fim, quanto ao amplo escopo proposto a essa política e ao estabelecimento de prazo máximo de sigilo, esse ministro não apresentou argumentos contrários (SENADO FEDERAL, 2011).

Em sua audiência, o representante do MRE apresentou posicionamentos sobre questões operacionais relativas à reclassificação das informações, destacando o esforço que passaria a ser dispendido, não apresentando discordância direta à impossibilidade de renovações ilimitadas à classificação ultrassecreta (SENADO FEDERAL, 2011). Quanto ao caráter misto da comissão de reavaliação, reafirmou os pontos trazidos pelo ministro da CGU (SENADO FEDERAL, 2011).

O representante da UNESCO assentou que aquela organização intergovernamental não poderia “comentar especificamente as decisões soberanas dos diferentes poderes brasileiros”, porém enfatizou que políticas de acesso à informação devem ser entendidas como instrumentos que não se limitam ao combate à corrupção, mas à própria afirmação e sustentação da democracia e dos direitos humanos (SENADO FEDERAL, 2011). Indicou ainda alguns casos comparados e, por fim, ressaltou que o

Sistema das Nações Unidas olha com muita satisfação o fato de que a legislação brasileira coloca que documentos que trazem violações de direitos humanos não podem estar sujeitos a nenhum tipo de sigilo (SENADO FEDERAL, 2011, p. 20).

Os relatores da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, Humberto Costa (PT-PE), e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, Walter Pinheiro (PT-BA), que também havia feito compromisso com a agenda pelo acesso durante a campanha das ONGs na corrida eleitoral de 2010 (ARTIGO 19, 2011b), apresentaram pareceres favoráveis, com emendas de mero ajuste de redação (SENADO FEDERAL, 2011). Estes pareceres foram aprovados nessas comissões, mantendo-se, em sua essência, o texto advindo da Câmara dos Deputados (SENADO FEDERAL, 2010)

Durante o período de tramitação do PLC 41/2010 nessas primeiras comissões do Senado Federal, a CGU continuou divulgando por meio da mídia oficial e redes sociais informações sobre os resultados do Portal da Transparência e sua atuação em outras políticas de prevenção e combate à corrupção (CGU, 2010b). A ABRAJI e as outras ONGs ligadas à agenda pelo acesso publicaram notícias sobre a tramitação do projeto, destacando o posicionamento dos relatores e a manutenção do texto aprovado pela Câmara (ABRAJI, 2011a). Outro fato relacionado ao tema do acesso e que foi bastante destacado por estas entidades e teria reforçado a necessidade de aprovação do projeto da LAI foi a publicação da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) (ANGÉLICO, 2017; MICHENER, 2014). Esta sentença declarou em seus pontos resolutivos que o Estado brasileiro foi

responsável pela violação do direito à liberdade de pensamento e de expressão consagrado no artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação com os artigos 1.1, 8.1 e 25 desse instrumento, pela afetação do direito a buscar e a receber informação, bem como do direito de conhecer a verdade sobre o ocorrido (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 114).

A partir de abril/2011, o PLC 41/2010 passou a tramitar na CRE, que, como indicado, encontrava-se sob a presidência do senador Fernando Collor (PTB-AL), não havendo registros

de tramitações e nem mesmo da designação de relator até o mês de agosto/2011. Nesse período, tanto as organizações governamentais engajadas quanto as intergovernamentais e não-governamentais iniciaram forte pressão na mídia e por meio de eventos buscando a manutenção do ritmo de tramitação do projeto na CRE. Em maio/2011, o líder do governo no Senado Federal, Romero Jucá (PMDB-RR), apresentou requerimento de urgência que foi subscrito pelos líderes dos partidos. Há indicações de que o ministro da Casa Civil, Antonio Palocci, à pedido da presidente Dilma Rousseff, teria apresentado pessoalmente solicitação ao senador Fernando Collor para que a CRE desse agilidade ao processo (MICHENER, 2014; ROMÃO, 2017; SENADO FEDERAL, 2010).

A CGU, além de continuar sua praxe de publicar notícias sobre suas políticas e resultados, realizou seminário em parceria com a UNESCO ao qual deu-se grande destaque, com o fito de discutir o “acesso à informação pública”. Durante esse evento, o ministro da CGU alertou sobre a “urgência” da aprovação do projeto da LAI no Senado Federal, mesmo que o texto não fosse, ao seu ver, o mais adequado.

[...] “totalmente favorável” à aprovação da Lei de Acesso a Informação no seu formato atual, com os aprimoramentos recebidos na Câmara dos Deputados que limitam os prazos estipulados para a liberação de documentos ao conhecimento público. Apesar disso, **Hage defendeu que a Lei seja aprovada o quanto antes, “ainda que não seja a ideal”**, pois ela é a única coisa que falta para que o Brasil possa se apresentar, no contexto das nações, como referência em matéria de transparência pública (CGU, 2011a, p. 1, com meus grifos).

Nesse ínterim, ainda, as organizações não-governamentais engajadas passam a aumentar a intensidade de suas atitudes em defesa do projeto aprovado pelo Câmara dos Deputados. A ABRAJI, por exemplo, passa a apoiar o prazo máximo de sigilo de 50 anos, indicando que “o texto já aprovado pelos deputados [era] **no momento** o melhor para a liberdade de expressão, informação e para a democracia em geral” (ABRAJI, 2011e; ESTADÃO, 2011).

No bojo desses esforços, a Artigo 19, a Transparência Brasil e a própria ABRAJI enviaram, nesse período, cartas à presidente Dilma Rousseff solicitando a aceleração da

tramitação do PLC 41/2010 e publicaram diversas notícias na mídia e redes sociais para apresentar o “passo-a-passo da tramitação do projeto na CRE” e enfatizar os posicionamentos do senador Fernando Collor, dos demais membros da CRE e do presidente do Senado Federal, José Sarney (ABRAJI, 2011a; ARTIGO 19, 2011a).

Essas notícias indicam que tanto José Sarney quanto a presente Dilma Rousseff teriam expressado mudanças em seus posicionamento em relação ao “sigilo eterno” naquele período.

Depois de defender o fim do sigilo permanente de documentos públicos quando era ministra da Casa Civil e mudar de opinião ao assumir o governo, a presidente **Dilma Rousseff pode, de novo, mudar de posição em relação ao tema.** [...]. Mas, há duas semanas, Ideli Salvatti disse que a gestão de Dilma estava disposta a tentar recuperar o que dizia a versão original. Ou seja, manter o sigilo por tempo indeterminado dos documentos ultrassecretos.

- Ministra quer que votação aconteça rapidamente

O principal argumento, defendido pelo presidente do Senado, **José Sarney** (PMDB-AP), e pelo senador **Fernando Collor** (PTB-AL) era de que a divulgação poderia tornar públicos documentos sobre negociações das fronteiras do país, criando problemas diplomáticos com as nações vizinhas. Na segunda-feira, no entanto, o **Itamaraty declarou que, após consulta a seus arquivos, não verificou nada que pudesse comprometer a imagem do Brasil.** [...]

- Ela [Dilma Rousseff] **afirmou ainda que o governo espera que o projeto seja votado com rapidez** (ABRAJI, 2011b, p. 1, com meus grifos).

O presidente do Senado, **José Sarney** (PMDB-AP) recuou em suas recentes declarações em defesa do sigilo eterno sobre documentos ultrassecretos do governo e disse nesta terça-feira (**02.ago.2011**) ser favorável ao prazo de 50 anos para o fim do sigilo.

"Não existe nessa lei uma abertura total, mas uma comissão que vai classificar cada documento. Sigilo eterno não existe. Essa limitação vai a 50 anos, é um prazo razoável", afirmou (ABRAJI, 2011d, p. 1, com meus grifos).

Em agosto, o senador Fernando Collor avocou a relatoria do projeto que recebeu, por sua vez, 17 propostas emendas dos senadores Sérgio Souza (PMDB-PR), Marcelo Crivella (PRB-RJ) e Blairo Maggi (PR-MT). Juntas, estas emendas propunham tanto aumentar os prazos de sigilo quanto de restabelecer a hipótese de renovações ilimitadas da classificação ultrassecreta. Outro aspecto indicado é que essas emendas traziam novas possibilidades de aplicação de fundamentos pelo sigilo baseados na segurança nacional e relações internacionais, bem como limitavam as hipóteses de cessação do sigilo por eventos que eliminassem as

justificativas pela restrição de acesso. Por fim, essas emendas também aumentavam o “peso” do MD e do Poder Legislativo na CMRI e excluíam a CGU. Os registros oficiais sobre a tramitação na CRE indicam que somente os senadores Aníbal Diniz (PT-AC) e Eduardo Suplicy (PT-SP) apresentaram voto contrário a tais emendas (SENADO FEDERAL, 2010).

Em setembro, após o envio de expediente da secretaria-geral da mesa diretora do Senado Federal à CRE requerendo os autos do PLC 41/2010, aquele projeto de lei foi remetido àquela mesa para análise. Com a remessa, o senador Fernando Collor juntou ao projeto informações que foram solicitadas pela CRE junto ao GSI. O PLC 41/2010 entrou na pauta para apreciação e votação pelo plenário em regime de urgência em 22 de setembro, só tendo sido votado no dia 25 de outubro, após 11 adiamentos. No dia anterior à votação final, o senador Fernando Collor apresentou substitutivo ao PLC 41/2010, baseado nas propostas de emendas da CRE (SENADO FEDERAL, 2010).

Em relação aos temas controversos, esse substitutivo resgatava os dispositivos sobre escopo da política de acesso do projeto da LAI encaminhado pelo presidente Lula ao Congresso, em maio/2009, propondo sua limitação. Sobre a possibilidade de renovações da classificação ultrassecreta, o substitutivo não só propunha que essas continuassem ilimitadas, como recomendava sua ampliar esta hipótese para informações classificadas secretas, confidenciais e, mesmo, reservadas (SENADO FEDERAL, 2010).

No que tange à decisão final sobre apelações contra negativas e à coordenação da implementação da política de acesso, o substitutivo também reproduzia o projeto encaminhado pelo presidente Lula ao Congresso Nacional. Ou seja, permitia que os poderes políticos de cada ente atribuíssem discricionariamente essas competências a órgãos em suas próprias estruturas, subtraindo o dispositivo do projeto aprovado pela Câmara dos Deputados que detalhava as prerrogativas para promoção e supervisão (SENADO FEDERAL, 2010).

Sobre a CMRI, essa proposta mantinha seu caráter misto, porém ampliava a participação de órgãos de governo ligados a setores de defesa, inteligência e relações internacionais, passando a contar com representantes do MD, MRE, MF, GSI e os comandantes das três forças armadas.

Art. 1º O acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, observará, no que couber, o disposto nesta Lei.

[...]

Art. 13. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, se:

[...]

Art. 14. Sem prejuízo das competências da Comissão de Reavaliação de Informações, previstas no art. 30, e do disposto no art. 13, o requerente poderá recorrer ao

Ministro de Estado da área, quando houver resposta negativa a pedido de desclassificação de informação reservada.

[...]

Art. 30. Fica instituída, em contato permanente com a Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, com a seguinte composição:

I – Vice-Presidente da República, que a coordenará;

II – Ministro da Justiça;

III – **Ministro de Estado da Defesa;**

IV – **Ministro das Relações Exteriores;**

V – Ministro da Fazenda;

VI – Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

VII – Ministro-Chefe do **Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;**

VIII – **Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;**

IX – dois representantes do Senado Federal e dois representantes da Câmara dos Deputados, indicados pelos respectivos Presidentes;

X – um representante do Poder Judiciário, indicado pelo Conselho Nacional de Justiça;

XI – um representante do Ministério Público, indicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

[...]

§ 3º A Comissão Mista de Reavaliação de Informações decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

I – requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II – propor a revisão da classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 5º e demais dispositivos desta Lei; e

III – propor a prorrogação do prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, secreta, confidencial e reservada, sempre por prazo determinado, **enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado**, observado o prazo previsto no art. 18, § 1º, em cada renovação.

[...]

Art. 36. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de cento e vinte dias a contar da data de sua publicação (COLLOR DE MELLO, 2011, p. 33-34, com meus grifos).

Na votação final da matéria, as propostas das emendas de redação das comissões anteriores foram aprovadas e o substituto proposto pela CRE foi integralmente rejeitado, havendo voto contrário somente do partido do senador Fernando Collor, o PTB. Dessa forma, manteve-se essencialmente o texto aprovado pela Câmara dos Deputados, analisado na seção anterior, fato que dispensou o retorno do projeto da LAI à casa iniciadora para aprovação das emendas da casa revisora, como previsto pela Constituição. O PLC 41/2010 seguiu, ainda no mês de outubro, para a sanção presidencial (SENADO FEDERAL, 2010).

Informações obtidas a partir das entrevistas, notícias e trabalhos anteriores indicam que o senador Fernando Collor<sup>68</sup> teria se aproveitado do anseio pela rápida aprovação do PLC 41/2010, bem como de sua posição de presidente da CRE, para avocar o papel de relator e, assim, imprimir um ritmo mais lento à tramitação da LAI como forma de pressionar o governo federal e dos demais senadores da base aliada a ceder a seus posicionamentos (MICHENER, 2014; ROMÃO, 2017). Destaca-se que esses posicionamentos aproximavam-se daqueles dos demais membros da CRE que apresentaram emendas, bem como aos do presidente do Senado Federal, José Sarney, e aos dos setores de defesa e inteligência que, nesse caso, teriam maiores receios caso a política aprovada fosse mais aderente aos padrões internacionais (ABRAJI, 2011a; MICHENER, 2014; ROMÃO, 2017; VIEIRA, 2017).

Sobre atuação da CGU, Casa Civil e da própria presidente Dilma Rousseff, há apontamentos de que o requerimento da mesa do Senado Federal para que a CRE encaminhasse o PLC para aprovação pelo plenário e para sua inclusão na pauta em regime de urgência decorreram de forte pressão, com a mobilização da base aliada do governo federal naquela casa

---

<sup>68</sup> Sobre o comportamento do senador Fernando Collor, há também alusões sobre a possibilidade de que sua estratégia de “segurar” o andamento fosse ainda baseada em estratégia de pressionar o governo federal para nomeação de pessoas por ele indicadas para ocuparem cargos de direção em empresas estatais (ROMÃO, 2017).

(MICHENER, 2014; ROMÃO, 2017; VIEIRA, 2017). Dado que a rápida aprovação do projeto tornou-se uma grande prioridade da própria presidente Dilma Rousseff em decorrência da OGP, os representantes do governo federal teriam absterido de promover emendas ao projeto advindo da Câmara dos Deputados para evitar seu retorno àquela casa, o que alongaria mais ainda a aprovação (MICHENER, 2014; ROMÃO, 2017; VIEIRA, 2017).

Outra questão relacionada à atuação do governo federal está relacionada à aprovação simultânea da LAI com a Lei da Comissão da Verdade<sup>69</sup>. Há indicações de que esta estratégia respondeu à sentença da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e ao mesmo tempo reforçou a aprovação da LAI, porém com uma cisão entre a ideia de “transparência” e de “abertura dos arquivos da Ditadura”, de forma a evitar maiores resistências dos setores da defesa (PEREIRA, 2016; ROMÃO, 2017).

#### 6.5 VETO PRESIDENCIAL E REGULAMENTAÇÃO DA LAI (2011-2012)

Esta seção corresponde ao último segmento da reforma para o acesso no Brasil, entre novembro de 2011 e maio de 2012, e representa o quinto subcanal de decisão por meio do qual se deram os vetos presidenciais ao projeto da LAI aprovado pelo Congresso Nacional e a edição do decreto de regulamentação de sua implementação. Esse período de seis meses é marcado pelas comemorações iniciais e relativo “silêncio” das organizações intergovernamentais e não-governamentais que acompanhavam o desenrolar do processo e pela concentração de sua condução nas mãos dos órgãos de governo, em especial da CGU, com a cooperação da UNESCO.

A sanção da LAI pela presidente Dilma Rousseff ocorreu em 18 de novembro/2011, com a previsão de sua entrada em vigor a partir de 16 de maio do ano seguinte, mesma data em

---

<sup>69</sup> A Comissão da Verdade foi instituída pela Lei nº 12.528, publicada em edição extra do Diário Oficial da União na mesma data que a LAI.

que Poder Executivo federal deveria editar regulamento para sua implementação, que viria aprovado por meio do Decreto nº 7.724/2012.

Sobre o projeto da LAI aprovado pelo Congresso Nacional foram impostos dois vetos presidenciais. O primeiro recaiu sobre o dispositivo que obrigava que órgãos e entidades encaminhassem aos tribunais de contas e ao Ministério Público as motivações para as negativas de acesso em caso de pedidos de informações relativas matérias de “fiscalização contábil, patrimonial, financeira ou orçamentária” e “essenciais à tutela de direitos humanos”, respectivamente. O segundo incidiu sobre o dispositivo que definia a composição mista da CMRI, sem afetar, no entanto, as regras sobre suas competências.

Nos dois casos foram recebidas manifestações da CGU, MJ, AGU e Secretaria de Direitos Humanos, sendo recebida ainda manifestação do MPOG sobre o primeiro veto e do Ministério das Comunicações sobre o segundo. Para os dois casos, atribuiu-se como razão a violação do “princípio constitucional da separação dos Poderes” (BRASIL, 2011a; 2011b). Como indicado nas seções anteriores, tanto representantes da CGU quanto da Casa Civil já haviam argumentado sobre esse vício no caso desses dispositivos, conforme constam dos registros sobre notícias e audiências coletadas e entrevistas realizadas para realização deste trabalho.

A elaboração do regulamento de implementação da LAI, sob análise final da Casa Civil, ficou concentrado na CGU que, por sua vez, contou com a assistência da UNESCO, conforme termo celebrado quando o projeto da LAI ainda tramitava na Câmara dos Deputados, em 2010. Durante esse processo de elaboração, foram realizados estudos e surveys sobre requisitos e impactos da implementação da nova política de acesso à informações no âmbito do Poder Executivo federal, tendo sido desenvolvido um sistema de informações específico para tratamento dos pedidos de informação, bem como dos recursos sobre as negativas (CGU, 2010a).

Mesmo antes da edição do Decreto nº 7.724/2012, as regras de negócio desse sistema já indicavam a CGU como instância intermediária para análise de apelações e a CMRI como instância final. Além do sistema, a CGU desenvolveu e deu início a campanha e treinamentos para preparar os diversos órgãos e entidades do Poder Executivo federal para implementação da nova política de acesso (CGU, 2010a; TAYA, 2017; VIEIRA, 2017).

A CGU e os demais órgãos e de governo e entidades não-governamentais ligadas à agenda do acesso deram ampla promoção à publicação do Decreto nº 7.724/2012. Apesar dos apontamentos de determinadas limitações quanto àquele instrumento, os posicionamentos em sua maior atribuíram a ele grande importância para a prevenção e combate à corrupção e a expansão da transparência (ABRAJI, 2011c; CGU, 2012).

Com a entrada em vigor da LAI e a edição do Decreto nº 7.724/2012, que revogaram a Lei nº 11.111/2005 e o Decreto nº 5.301/2004, os dispositivos relativos ao escopo e ao prazo máximo de sigilo ficaram mais próximos aos padrões internacionais de acesso. O primeiro, como estabelecido pelo projeto da Câmara dos Deputados, impôs a obrigação do acesso a todos os órgãos e entidades públicas de todas as esferas e poderes. O prazo máximo possível ficou estabelecido em 50 anos, dada a possibilidade de uma única prorrogação de classificação da informação ultrassecreta.

Quanto aos dispositivos relativos à delegação de competências para a coordenação e supervisão da implementação da política de acesso e decisão final sobre apelações e reclassificação de informações, estes ficaram menos aderentes aos padrões internacionais, pelo fato desta delegação poder ser sido dirigida a órgãos de governo. Sobre a primeira, a LAI continuou que o Poder Executivo federal designaria um órgão para promoção de campanhas e treinamentos, pelo monitoramento da aplicação da lei e pela consolidação de resultados sobre a implementação. O Decreto, por sua vez, deixou claro que este órgão seria a CGU. Importante frisar que este dispositivo da LAI teve como reflexo sua aplicação paralela às demais

jurisdições, ou seja, à cada colegiado máximo ou chefe dirigente de cada poder/esfera repousou a incumbência de indicar que órgão sob sua hierarquia ficaria a responsabilidade pela coordenação e supervisão da implementação da política de acesso à informação (BRASIL, 2011a; 2011b).

Sobre a decisão final sobre apelações e reclassificação de informações, esta ficou delegada à CMRI, porém o Decreto nº 7.724/2012 estabeleceu que este colegiado seria formado exclusivamente por representantes de órgãos de governo, preenchendo a lacuna deixada pelo segundo veto presidencial ao *caput* do art. 35 da LAI. Diferentemente do Decreto nº 5.301/2004, este novo regulamento trouxe para a CMRI, além da CGU, órgãos responsáveis pela agenda da eficiência da máquina pública e pela gestão fiscal, no caso o MPOG e o MF (BRASIL, 2004; 2012).

Acerca dos resultados deste último canal, enfatiza-se que o texto final da LAI combinado com seu decreto de regulamentação, no que tange aos temas controversos, ficou bastante próximo ao texto encaminhado pelo presidente Lula ao Congresso Nacional em maio/2009, após os “ajustamentos” capitaneados pela Casa Civil. Há indicações de que, em que pese a existência formal da CMRI, a atuação mais efetiva no funcionamento deste colegiado parte da própria CGU, até mesmo por seu papel de articulação dos assuntos atinentes ao acesso e pela liderança em relação à implementação da política de acesso (ABRAMO, 2017a; ROMÃO, 2017).

Uma questão já apontada anteriormente refere-se à proximidade da Casa Civil às diretrizes do próprio presidente da República e a sua proeminência frente aos demais órgãos do Poder Executivo federal. Desta forma, em certo sentido, a CMRI era dirigida por um órgão que exercia determinada hierarquia frente aos demais, relação sobre a qual a indicação do exercício em subcanais de decisão anteriores (ABRAMO, 2017a; ROMÃO, 2017).

## 6.6 CONCLUSÕES

Este capítulo apresentou as evidências sobre as condições e eventos relacionados às disputas e acomodações de preferências sobre os temas controversos entre atores-chave no delineamento da reforma em foco e seus resultados na nova política de acesso à informação, formalmente instituída pela LAI e pelo Decreto nº 7.724/2012.

Partindo do esquema análise apresentado na seção 4.1, a narrativa apresentada neste capítulo teve como foco as evidências de eventos e condições relacionados a questões de agência e poder que atravessaram o processo de reforma em foco. Cada subcanal apresentado na Figura 7 representou um segmento do delineamento deste processo em que os atores-chave apresentaram suas proposições sobre os temas controversos, debateram e deliberaram sobre eles. Nestes segmentos buscou-se apresentar, de um lado, as propostas iniciais para os temas controversos, as regras de decisão aplicáveis, os atores-chave com suas preferências hierarquizadas e os recursos de poder e reputação utilizados para influenciar a tomada de decisão. De outro, as disputas e acomodações em torno de cada tema e o resultado das deliberações sobre cada um deles ao final do segmento correspondente.

Cada uma de suas seções deste capítulo trouxe, de forma encadeada, as informações sobre essas disputas e acomodações nos segmentos relacionados ao delineamento do anteprojeto da LAI no CTPCC (2005-2006), aos ajustamentos capitaneados pelas Casa Civil (2006-2009), à tramitação do projeto da LAI na Câmara dos Deputados (2009-2010), à tramitação no Senado Federal (2010-2011) e ao vetos presidenciais impostos ao projeto e à regulamentação da LAI pelo Poder Executivo federal (2011-2012).

## 7 DINÂMICA POLÍTICA DA REFORMA E REFLEXOS NA POLÍTICA RESULTANTE

Este capítulo parte da abordagem teórica da dinâmica política desenvolvida nesta tese para examinar as informações apresentadas por meio da narrativa elaborada no capítulo anterior sobre o desenrolar da reforma para o acesso à informação no Brasil. Esta narrativa retrata o delineamento deste processo entre 2005 e 2012, sob o contexto da “boa governança”. Assumindo que questões de agência e poder estão no cerne dessa gênese, a ideia central é analisar as evidências de como disputas e acomodações de preferências forjaram o processo em foco, produzindo uma política ambígua frente aos padrões que a legitimaram.

Como observado no capítulo 4, abordagens orientadas pela ótica utilitarista ou pelo princípio da adequação (*appropriateness*) apresentariam limitações para a realização deste exame. As primeiras, fundadas no racionalismo e na instrumentalidade da ação social, ignorariam questões de poder por pressuporem que os atores-chave orientariam-se basicamente para a “eficiência” dos sistemas. As seguintes, por sua vez, examinariam essas reformas como processos de emulação de estruturas “legitimadas”, passando ao largo sobre a agência das organizações, grupos e indivíduos engajados.

Assim, busca-se a verificação da hipótese a partir da análise das evidências sobre as condições e eventos que indicam como o mecanismo da dinâmica política esteve presente no delineamento da reforma para o acesso no Brasil, produzindo reflexos na política resultante. Aqui, essas evidências representam os elementos de análise da base contextual e dos componentes encadeados que caracterizam a presença desse mecanismo e seus reflexos, como proposto na subseção 4.1.3.

### 7.1 BASE CONTEXTUAL DA DINÂMICA POLÍTICA DA REFORMA

Para a análise das evidências sobre a base contextual da reforma para o acesso no Brasil, elaborou-se o Quadro 6, que indica resumidamente a evolução do cenário internacional e

doméstico quanto aos quadros discursivo, institucional, político e econômico a partir da segunda metade dos anos 1990 até o final dos anos 2000. Como indicado nas seções 2.1, 4.1 e 5.2, a agenda da “boa governança” representa, tanto no plano externo quanto no interno, o alicerce principal da reforma para o acesso neste período, servindo de “unidade de homogeneidade” para a abordagem teórica desenvolvida.

*Quadro 6 - Cenário Internacional e Doméstico que marcou a Base Contextual da Reforma para o Acesso no Brasil*

<b>Período</b>	<b>Evolução do Cenário Internacional e Doméstico</b>
Segunda metade dos anos 1990 e início dos anos 2000	Ascensão da agenda da “boa governança” a partir dos choques econômicos internacionais e das crises fiscais resultantes, promovida principalmente por entidades financeiras internacionais e organizações intergovernamentais (Banco Mundial, FMI, CEPAL, etc.).
Segunda metade dos anos 1990 e início dos anos 2000	Consolidação de padrões, modelos e convenções internacionais para o acesso à informação e transparência, providos por organizações intergovernamentais e não-governamentais ligadas à “boa governança” e direitos humanos (Artigo 19, Transparência Internacional, OEA, ONU, etc.)
Início dos anos 2000	O Brasil assume compromissos pela transparência fiscal e prevenção e combate à corrupção para resgate do equilíbrio econômico e fiscal observando diretrizes das reformas para o mercado relacionadas à virada pela “boa governança”.
Década dos anos 2000	Ascensão de governos de centro-esquerda no Brasil compromissados com a “boa governança”, em especial transparência e combate à corrupção, bem como direitos humanos e participação social. Estes governos tiveram seu suporte político fortalecido durante o curso do processo de reforma, ampliando sua maioria do Congresso Nacional e governos subnacionais.
Década dos anos 2000	Expansão dos movimentos sociais pelos direitos humanos e proibidade no Brasil e a atuação mais efetiva de organismos intergovernamentais pela agenda da liberdade de expressão e transparência (ABRAJI, Transparência Brasil, Artigo 19, etc.).
Segunda metade dos anos 2000	Lançamento de modelos e declarações pelo acesso e atuação de cortes internacionais em casos de afetação aos direitos humanos com condenações e advertências a países que não observaram requisitos internacionais de acesso à informação (Chile e Brasil, etc.)

Fonte: elaborada pelo autor com base na narrativa do capítulo 6.

Como retrata o Quadro 6, no contexto da “boa governança” e com a promoção das “reformas para o mercado” impulsionadas a partir dos choques econômicos internacionais dos anos 1990, o Brasil assumiu compromissos e pactos pelo equilíbrio e transparência fiscal e combate à corrupção. Passada uma década da promulgação da Constituição que consolidou o novo regime democrático e sob esse panorama discursivo e econômico, foram criados e

consolidados no país novos elementos do ordenamento constitucional e infraconstitucional e organizações governamentais relacionadas a estes compromissos.

No campo político, os anos 2000 no país foram marcados pela ascensão de governos de centro-esquerda, cujas agendas reforçaram a vinculação aos compromissos pela “boa governança”, em especial pela expansão da prevenção e combate à corrupção e transparência, bem como pela liberdade de expressão e participação social. Nessa época, o governo brasileiro aderiu a novas convenções internacionais e editou normas e regulamentos que fortaleceram seu órgão anticorrupção – a CGU – delegando a ele competências para o fomento à transparência pública. Estas condições e eventos consolidaram a conexão da agenda governamental da prevenção e combate à corrupção com a promoção do acesso à informação.

Observou-se ainda, nesse período, a expansão dos movimentos sociais pelos direitos humanos e probidade administrativa no Brasil, o que possibilitou a criação de organizações não-governamentais e a atuação mais efetiva de organismos intergovernamentais pela agenda da liberdade de expressão e transparência. A atuação de organismos internacionais e internos trouxeram para o centro do debate público no país assuntos afetos tanto ao combate transnacional à corrupção e lavagem de dinheiro quanto a maiores garantias à atuação da imprensa e das organizações ligadas ao controle social.

## 7.2 COMPONENTE ATORES-CHAVES, PREFERÊNCIAS E RECURSOS

A partir da evolução do cenário internacional e doméstico retratada acima, constituíram-se e fortaleceram-se as organizações e grupos específicos que, por seu engajamento evidenciado por atitudes em defesa de suas preferências, marcaram a reforma para o acesso no Brasil como atores-chave agrupados em coalizões. O Quadro 7 traz estes atores, coalizões e preferências hierarquizadas que, de forma geral, organizaram suas propostas e promoveram as acomodações e imposições que se seguiram. Este quadro apresenta também os recursos de poder e reputação de que cada ator-chave dispunha, fechando assim o primeiro componente encadeado do

mecanismo da dinâmica política da reforma para o acesso no Brasil. Com o fito de ampliar a compreensão das preferências e recursos, o quadro apresenta ainda a agenda/missão e os objetivos de cada um ator-chave, levantadas a partir da narrativa do capítulo anterior, bem como das informações constantes das seções 2.2 e 5.3.

Quadro 7 – Componente Encadeado Atores-chave e suas Coalizões, Preferências Hierarquizadas e Recursos

Coa- lizões	Atores-Chave (natureza/agenda/ suporte)	Objetivos da participação na reforma	Preferências “prioritárias” (1 e 2) e “secundárias” (3 e 4)	Recursos de Poder e Reputacionais
<b>Coalizão pela Convergência aos Padrões Internacionais</b>	<b>Artigo 19</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG internacional</li> <li>• Provedora de padrões de acesso à informação</li> <li>• Liberdade de Expressão</li> <li>• Governos europeus, UNESCO e fundações internacionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurar a liberdade de expressão.</li> <li>• Promover a aderência aos padrões de acesso.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prazo máximo de sigilo em 20 anos*.</li> <li>2. Amplo escopo (todos os poderes e esferas).</li> <li>3. Decisão final da reclassificação/ apelação por órgão/ colegiado “independente”.</li> <li>4. Coordenação da implementação por órgão/ colegiado “independente”.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconhecimento como provedor de padrões.</li> <li>• Influência junto a veículos de mídia.</li> </ul>
	<b>UNESCO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização Intergovernamental</li> <li>• Direitos humanos</li> <li>• Estados-membros, fundações e entidades financeiras (Banco Mundial).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir a observância aos direitos humanos.</li> <li>• Promover a aderência aos padrões de acesso, mas observando os resultados das estruturas vigentes.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prazo máximo de sigilo em 20 anos*.</li> <li>2. Amplo escopo (todos os poderes e esferas).</li> <li>3. Decisão final da reclassificação/ apelação por órgão/ colegiado “independente”.</li> <li>4. Coordenação da implementação por órgãos do poder político correspondente**.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconhecimento como provedor de padrões.</li> <li>• Influência junto a veículos de mídia.</li> <li>• Influência junto a governos nacionais.</li> </ul>
	<b>Transparência Brasil</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG brasileira</li> <li>• Transparência e controle social.</li> <li>• Empresas e fundações nacionais e internacionais e organizações intergovernamentais e governamentais, como a CGU.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expandir a transparência para combate à corrupção.</li> <li>• Promover a aderência aos padrões de acesso, mas observando os resultados das estruturas vigentes.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amplo escopo (todos os poderes e esferas).</li> <li>2. Prazo máximo de sigilo em 30 anos (o mesmo Decreto nº 5.301/2004, porém sem renovações).</li> <li>3. Coordenação da implementação por órgãos do poder político correspondente**.</li> <li>4. Decisão final da reclassificação/ apelação por órgão/ colegiado “independente”.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconhecimento como defensor da transparência.</li> <li>• Influência junto a veículos de mídia.</li> <li>• Participação em conselhos públicos.</li> </ul>

Coalizões	Atores-Chave (natureza/agenda/ suporte)	Objetivos da participação na reforma	Preferências “prioritárias” (1 e 2) e “secundárias” (3 e 4)	Recursos de Poder e Reputacionais
	<p><b>ABRAJI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG brasileira</li> <li>• Defesa do exercício do jornalismo investigativo.</li> <li>• Jornalistas e editores associados e entidades internacionais de pesquisa e defesa do jornalismo, como o Centro Knight.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir a liberdade de imprensa.</li> <li>• Promover a aderência aos padrões de acesso.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prazo máximo de sigilo em 20 anos*.</li> <li>2. Amplo escopo (todos os poderes e esferas).</li> <li>3. Decisão final da reclassificação/ apelação por órgão/ colegiado independente.</li> <li>4. Coordenação da implementação por órgão/ colegiado “independente”.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconhecimento como defensor da liberdade de imprensa</li> <li>• Influência junto a veículos de mídia.</li> </ul>
	<p><b>Frente Parlamentar de Apoio ao Acesso a Informações Públicas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo parlamentar</li> <li>• Direito à informação.</li> <li>• Entidades, movimentos e grupos ligados ao direito e liberdade de expressão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar o direito à informação, mas observando os resultados das estruturas vigentes.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prazo máximo de sigilo em 50 anos (o mesmo que o Decreto nº 4.553/2002, porém sem renovações).</li> <li>2. Amplo escopo (todos os poderes e esferas).</li> <li>3. Decisão final da reclassificação/ apelação por órgão/ colegiado “independente”.</li> <li>4. Coordenação da implementação por órgãos do poder político correspondente**.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representação na Câmara dos Deputados.</li> <li>• Comando da comissão especial do PL 219/2003 na Câmara dos Deputados.</li> <li>• Autoria do projeto da LAI.</li> <li>• Influência junto a veículos de mídia</li> </ul>

Coalizões	Atores-Chave (natureza/agenda/ suporte)	Objetivos da participação na reforma	Preferências “prioritárias” (1 e 2) e “secundárias” (3 e 4)	Recursos de Poder e Reputacionais
<b>Coalizão pela Conformação aos Arranjos e Estruturas Vigentes</b>	<b>CGU</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão de governo</li> <li>• Combate à corrupção.</li> <li>• Competências formais e orçamento público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer as políticas anticorrupção.</li> <li>• Aprovar a política de acesso com observância aos arranjos e estruturas vigentes.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Decisão final da reclassificação/ apelação por órgãos do poder político correspondente.</li> <li>2. Coordenação da implementação por órgãos do poder político correspondente.</li> <li>3. Escopo restrito à esfera federal***.</li> <li>4. Continuidade do sigilo eterno***.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prerrogativas de promoção da prevenção e combate à corrupção e transparência.</li> <li>• Reconhecimento pelos resultados anteriores na transparência e combate.</li> </ul>
	<b>Casa Civil</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão de governo</li> <li>• Coordenação política.</li> <li>• Competências formais e orçamento público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurar a estabilidade política do governo federal.</li> <li>• Aprovar a política de acesso com observância aos arranjos e estruturas vigentes.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Decisão final da reclassificação/ apelação por órgãos do poder político correspondente.</li> <li>2. Coordenação da implementação por órgão do poder político correspondente.</li> <li>3. Escopo restrito à esfera federal***.</li> <li>4. Continuidade do sigilo eterno***.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prerrogativas de coordenação política do governo federal.</li> </ul>
	<b>Aliança “Informal” pela Segurança Nacional</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo parlamentar</li> <li>• Segurança nacional.</li> <li>• Senadores, autoridades e grupos ligados a relações exteriores e defesa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurar o controle da informação.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Continuidade do sigilo eterno.</li> <li>2. Decisão final da reclassificação/ apelação por colegiado com maior peso para área da defesa.</li> <li>3. Escopo amplo.</li> <li>4. Coordenação da implementação por órgão do poder político correspondente.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representação no Senado Federal.</li> <li>• Comando da CRE no Senado Federal.</li> <li>• Comando da Mesa do Senado Federal.</li> </ul>

Fonte: elaborada pelo autor a partir das informações constantes das seções 2.2, 5.3 e do capítulo anterior.

Notas: \* Este prazo não consta dos princípios, convenções e modelos que concretizam os padrões, mas dos indicadores da *RTI-Rating*, da literatura sobre o tema e de notícias de que prazos de 30 e 50 anos seriam superiores às recomendações internacionais (ABRAJI, 2009g; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2018; MENDEL, 2009).

\*\* Preferências baseadas em argumentos sobre os “bons resultados” do Portal da Transparência.

\*\*\* Preferências defendidas com argumentos sobre a redução de resistências à aprovação.

Como verificado a partir da evidências apresentadas na narrativa do capítulo anterior, as atitudes tomadas pelos atores-chave guardaram, de forma geral, coerência com sua natureza, agenda, missão e suporte econômico e político. As propostas apresentadas e defendidas durante os processos de deliberação nos subcanais e a intensidade do uso de recursos de poder e

reputação que estes atores-chave movimentaram durante o desenrolar do processo também apontam correspondência entre seus atributos e a priorização de suas preferências.

O Quadro 8 indica que as organizações intergovernamentais e não-governamentais, incluído o grupo específico de deputados ligados à Frente Parlamentar de Apoio ao Acesso a Informações Pública, engajaram-se na reforma assumindo preferências com vistas a uma maior aderência das instituições brasileiras aos padrões internacionais. No que tange aos temas controversos, esses atores-chave concentraram suas atitudes e recursos de poder e reputação para garantir essa maior aderência em relação ao “escopo” e ao fim do sigilo eterno, ou seja, no tema relacionado à dimensão mais substantiva do direito à informação e naquele que, apesar de ligado à regulação do exercício, figura como essencial ao “alcance temporal” desse direito.

*Quadro 8 - Coalizões, seus Membros, Preferências Prioritárias e Preferências Secundárias*

<b>Coalizões / Hierarquição de preferências</b>	<b><i>Coalizão pela Convergência aos Padrões Internacionais (observações)</i></b>	<b><i>Coalizão pela Conformação aos Arranjos e Estruturas Vigentes” (observações)</i></b>
<b>Preferências Prioritárias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitação do número de renovações de classificação, definindo um prazo máximo de sigilo.</li> <li>• Amplo escopo do direito à informação a todos os entes federativos e seus poderes políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisão de reclassificação e apelações por colegiado de órgãos do poder político correspondente.</li> <li>• Coordenação da implementação da política de acesso por órgão do poder político correspondente.</li> </ul>
<b>Preferências Secundárias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisão sobre reclassificação da informação e apelações de negativas a colegiados interpoderes e com representantes da sociedade.</li> <li>• Coordenação da implementação a colegiados interpoderes e com representantes da sociedade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escopo restrito à esfera federal (no caso da CGU e Casa Civil).</li> <li>• Continuidade de hipótese de renovação de classificação sem limites – sigilo eterno.</li> </ul>
<b>Atores-chave</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artigo 19</li> <li>• UNESCO</li> <li>• Transparência Brasil</li> <li>• ABRAJI</li> <li>• Frente Parlamentar de Apoio ao Acesso a Informações Públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CGU</li> <li>• Casa Civil</li> <li>• Aliança “Informal” pela Segurança Nacional</li> </ul>

Fonte: elaborada pelo autor a partir do Quadro 7.

Fazendo-se alusão ao provável ponto de vista das organizações e grupos representados pelos membros da *Coalizão pela Convergência*, aponta-se que as preferências hierarquizadas

estão ligadas aos temas que seriam mais sensíveis à base eleitoral, aos jornalistas investigativos, aos representantes da sociedade civil e aos financiadores da Transparência Brasil, ABRAJI, Frente Parlamentar de Apoio ao Acesso a Informações Públicas, Artigo 19 e UNESCO<sup>70</sup>. Quanto a estes dois últimos, importa destacar que essas organizações internacionais foram ainda as grandes provedoras dos padrões internacionais de acesso utilizados como fundamentos legitimadores do processo de reforma para o acesso no Brasil.

Por outro lado, a Casa Civil, a CGU e a Aliança “Informal” pela Segurança Nacional engajaram-se na reforma assumindo preferências com vistas à “conformação da política de acesso aos arranjos institucionais e estruturas vigentes”, mais ligadas à agenda do governo federal. Dessa forma, estes atores-chave direcionaram suas atitudes e recursos na promoção, acomodação ou imposição de propostas com o fito de direcionar a reforma para manter o *status quo* e evitar eventuais ações de contestação da constitucionalidade da LAI, mitigando riscos e dúvidas sobre a implementação da política e para reduzir as resistências a sua aprovação. Observados as competências destes membros da *Coalizão pela Conformação*, os programas e ações que esses já vinham implementando e os grupos e setores que lhes davam suporte, vê-se a pertinência de suas atitudes relacionadas à preservação de estruturas e prerrogativas e à manutenção da capacidade de coordenação política do governo federal frente a sua base aliada e grupos componentes do gabinete.

Por essa ideia, aponta-se a coerência de que as organizações governamentais e a Aliança “Informal” pela Segurança Nacional tenham hierarquizado mais os temas relacionados à manutenção das competências geradas pelos arranjos institucionais vigentes para decisão sobre apelações e reclassificação da informação, bem como para coordenação da política de acesso à informação. No caso da continuidade da delegação da decisão final sobre a reclassificação das informações e apelações contra negativas de acesso a colegiado presidido pela Casa Civil, esta

---

<sup>70</sup> Estas questões foram abordadas nas seções 2.2 e 5.3.

já era prevista na Lei nº 11.111/2005 e no Decreto nº 5.301/2004. Quanto à delegação da coordenação da implementação à CGU, esta reproduzia regras e práticas já existentes no caso dos mecanismos de transparência ativa, dos quais ressaltava-se o Portal da Transparência, bem como baseava-se na redução de incerteza tendo em vista a experiência e a capacidade operacional dessa controladoria frente a esses mesmos mecanismos.

Em que pese ter sido observada tal tendência de aglutinação das preferências e hierarquizações de preferências entre as coalizões, certas singularidades e conjunções relevantes entre seus membros foram verificadas no transcorrer da reforma sob análise. Entre os membros da *Coalizão pela Convergência*, verificou-se que não houve um posicionamento único referente ao prazo máximo de sigilo e nem quanto à delegação da coordenação da implementação, sendo esta dissidência marcada pelos três atores-chave cuja atuação e suporte estiveram mais atrelados ao governo federal.

A Transparência Brasil não só tinha mantinha convênios firmados com a CGU como foi “selecionada” para compor o CTPCC por meio de ato do presidente da República do qual essa controladoria participou da edição. A UNESCO estabeleceu termo de cooperação com a CGU para apoio e assessoria na concepção dos mecanismos de implementação da nova política de acesso. Já a Frente Parlamentar de Apoio ao Acesso a Informações Públicas era formada por vários deputados que compunham a base do governo federal no Congresso Nacional. Juntos, esses atores-chave apresentaram propostas de prazos de sigilo superiores às recomendações internacionais (30 e 50 anos, respectivamente) e argumentaram que a CGU deveria ficar incumbida da coordenação da implementação da nova política de acesso, isto por conta das competências legais e resultados positivos de seus mecanismos anteriores de transparência ativa.

As singularidades entre os membros da *Coalizão pela Conformação* referem-se a determinados argumentos que indicam a busca pela diminuição de resistências e de riscos de

incompatibilidades frente ao ordenamento jurídico. Há indicações de que atitudes adotadas pela CGU e Casa Civil em relação à manutenção do sigilo eterno e do escopo restrito estariam ligadas facilitar a aprovação da LAI. A atuação da CGU em relação ao Portal da Transparência para ampliação do controle sobre a utilização de recursos federais por Estados e Municípios<sup>71</sup>, a princípio, corrobora esse argumento.

Em relação a suas atitudes para garantir que fosse delegada a colegiados de órgãos de cada poder político a competência para decisões finais sobre a reclassificação da informação e apelações de negativas, estas foram centradas em argumentos acerca necessidade de observância do princípio constitucional da separação entre os poderes.

Quanto às particularidades verificadas em relação à Aliança “Informal” pela Segurança Nacional, estas associaram-se à sensibilidade atribuída aos temas controversos quanto a questões de defesa e relações exteriores. Nesse sentido, destaca-se a priorização dada por esse ator-chave à manutenção do sigilo eterno, bem como à proposta apresentada por seus representantes de que a decisão final da reclassificação e apelações contra negativas de acesso fosse delegada a colegiado constituído “em maior peso” por representantes das áreas de defesa.

Em relação aos recursos de poder e reputacionais utilizados pelos atores-chave da duas coalizões, estes foram fortemente associados não somente a suas prerrogativas legais ou à representação dos interesses de associados e bases de apoio das organizações intergovernamentais e não-governamentais. Entre as atitudes levantadas, verificou-se ter sido marcante a capacidade dos atores-chave em utilizar veículos da mídia privada e estatal e do uso de reputações decorrentes de ganhos de ações anteriores, como o Portal da Transparência, em relação à CGU, ou da Campanha Voto Limpo 2002, em relação à Transparência Brasil. Dessa forma, esta diversidade entre preferências e atitudes e as diferenças entre recursos disponíveis no âmbito das coalizões não as descaracterizam, porém são fortes indicativos de que questões

---

<sup>71</sup> Esta questão foi abordada na seção 5.3.

de agência e poder foram relevantes inclusive nas controvérsias entre seus próprios componentes.

### 7.3 COMPONENTE DISPUTAS E ACOMODAÇÕES ENTRE PREFERÊNCIAS

Apresentados os atores-chave, suas coalizões, preferências hierarquizadas e recursos de poder e reputação, passa-se à análise do segundo componente, as disputas e acomodações nos subcanais de decisão. Assim, observado o esquema proposto na subseção 4.1.3, examinam-se os elementos de análise que evidenciam a centralidade da dinâmica política para os resultados parciais do processo da reforma para o acesso à informação em cada subcanal.

#### 7.3.1 Seleção da CTPCC como Escolha do Subcanal mais Favorável

O Quadro 9 apresenta as atitudes e recursos mobilizados pelos atores durante o desenrolar da reforma no âmbito do CTPCC, seja diretamente em defesa de suas preferências hierarquizadas, seja como meio de reforçar ou ampliar seus próprios poderes ou reputações. Nesse subcanal, a CGU e a Transparência Brasil participaram diretamente das deliberações. Sem participar diretamente das reuniões do CTPCC, tanto essa ONG quanto a ABRAJI, buscaram reforçar suas preferências por meio da mídia e eventos.

Quadro 9 - Dinâmica no Subcanal Delineamento do Anteprojeto no CTPCC

	<b>Temas controversos nas instituições vigentes</b>	<b>Atores-Chave, (recursos mobilizados) e suas atitudes</b>	<b>Resultados do subcanal sobre os temas controversos (“vencedores”)</b>
Escopo do direito à informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos os entes e poderes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparência Brasil (assento no CTPCC, protagonismo e reputação):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ apresentação de proposta no CTPCC ao invés de buscar influenciar o PL 219/2003;</li> <li>▫ promoção da campanha “Não Vote em Mensaleiros”.</li> </ul> </li> <li>• CGU (presidência do CTPCC, prerrogativas de órgão anticorrupção e reputação):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ pauta da proposta da Transparência Brasil, mesmo sabendo do PL 219/2003;</li> <li>▫ retenção do anteprojeto da LAI até o fim das eleições de 2006.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos os entes e poderes (Transparência Brasil e ABRAJ)               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ O anteprojeto seguiu só após eleições de 2006 (CGU)</li> </ul> </li> </ul>
Prazo máximo de sigilo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sem limite de renovações.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 anos (Transparência Brasil e ABRAJI)</li> </ul>
Decisão de reclassificação e apelações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colegiado do poder correspondente</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Não há registro do tema no resultado do subcanal”</li> </ul>
Coordenação da implementação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Não há registro do tema nas instituições anteriores”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ABRAJI (influência na agenda pelo acesso e relação com a mídia):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ tomada de compromisso do presidente Lula para aprovação da LAI;</li> <li>▫ promoção dos padrões na mídia e eventos da Campanha e Fórum do Acesso.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho paritário e inter-poderes por ente para fiscalização (Transparência Brasil, CGU e ABRAJI).</li> </ul>

Fonte: elaborada pelo autor a partir das informações constantes da seção 6.1.

A informações apresentadas acima indicam a centralidade da dinâmica política no processo da reforma no âmbito do CTPCC. A escolha feita pela Transparência Brasil e pela CGU de construir um “novo” texto para o projeto de LAI a partir daquele conselho público representou opção em contrapartida à eventual ação para influenciar a tramitação do PL 219/2003, já iniciado no âmbito da Câmara dos Deputados, cujo autor era do próprio partido do governo federal, no caso, o deputado Reginaldo Lopes.

Conforme abordado nas seções 5.3 e 6.1, a Transparência Brasil gozava de boa reputação e trânsito junto a representantes do Poder Executivo federal, principalmente entre aqueles ligados à promoção da transparência e combate à corrupção, dos quais destacava-se a própria CGU. Por esta ideia, a elaboração de um novo projeto de lei a partir de um conselho

público em relação ao qual essa ONG tinha assento com direito a “voz e voto” lhe traria maior possibilidade de influenciar a construção do novo texto.

Os resultados quanto aos temas controversos no CTPCC indicam que tanto as preferências dessa ONG quanto as preferências da ABRAJI, que não teve assento no Conselho, foram atendidas, prevalecendo o prazo máximo de classificação de trinta anos proposto pelo grupo de trabalho do CTPCC e defendido pela Transparência Brasil. Este prazo já era previsto no Decreto nº 5.301/2004, porém o novo texto proposto não permitia renovações. A combinação da reputação e da boa relação com a mídia dessas organizações permitiu que estas ONGs aproveitassem tanto a repercussão da condenação do Chile quanto a corrida eleitoral de 2006 para dar mais visibilidade à necessidade de aprovação da LAI e para que obtivessem do presidente Lula, candidato naquele pleito, compromisso de envio do texto do CTPCC ao Congresso Nacional<sup>72</sup>.

Do lado da CGU, que presidia o CTPCC, a inclusão e encaminhamento da pauta proposta pela Transparência Brasil também denotam questões de agenda e poder. Assim como em relação a essa ONG, seria diminuta a influência da CGU na “reconstrução” do texto do PL 219/2003 na Câmara dos Deputados, isto em comparação com a elaboração de um novo texto no âmbito do conselho público que essa própria controladoria presidia. Além disso, a construção do texto de um novo projeto para LAI proporcionaria ganhos de reputação tanto à Transparência Brasil quanto à própria CGU. Ressalta-se que sobre o resultado do “escopo”, em que a CGU não foi “vitoriosa”, as evidências indicam que o posicionamento de tal órgão baseou-se na busca pela redução de resistências a sua aprovação.

Além da escolha do CTPCC, a dinâmica política fica evidenciada neste subcanal de decisão com a “aparente” retenção promovida pela CGU quanto ao encaminhamento do anteprojeto aprovado naquele conselho. Com sua preferência mais centrada na mitigação de

---

<sup>72</sup> Esta questão foi abordada na seção 6.1.

eventuais resistências, como indicado acima, a CGU se posicionou de forma contrária à proposta da Transparência Brasil por conta da corrida eleitoral naquele período. Mesmo não vencendo sobre tal ponto, infere-se que a CGU tenha se utilizado de suas competências de agência anticorrupção e de responsável pelos ajustes no texto do CTPCC para encaminhar o anteprojeto da LAI à Casa Civil, subcanal seguinte, somente após o encerramento das eleições de 2006.

### **7.3.2 Busca pela Conformação, Polarização entre Coalizões e Luta pelo Protagonismo a partir dos Ajustamentos Capitaneados pela Casa Civil**

O Quadro 10, a seguir, apresenta as informações sobre a dinâmica política em relação aos temas controversos no âmbito dos ajustamentos capitaneados pela Casa Civil. Neste segmento, dois pontos trazem evidências sobre a relevância de questões sobre agência e poder nesse subcanal.

Quadro 10 - Dinâmica no Subcanal Ajustamentos do Anteprojeto na Casa Civil

	<b>Temas controversos nos resultados do subcanal anterior</b>	<b>Atores-Chave, (recursos mobilizados) e suas atitudes</b>	<b>Resultados do subcanal sobre os temas controversos (“vencedores”)</b>
Escopo do direito à informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos os entes e poderes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casa Civil (ajuste dos projetos do presidente e superior dos outros órgão):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ definição dos participantes;</li> <li>▫ argumentação sobre a redução de resistências e sucesso da CGU.</li> </ul> </li> <li>• CGU (prerrogativas de órgão anticorrupção e reputação):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ argumentação sobre demanda por redução de resistências.</li> <li>▫ publicação de notícias sobre resultados anteriores .</li> </ul> </li> <li>• Transparência Brasil (CTPCC, reputação e relação com a mídia):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ pauta no CTPCC;</li> <li>▫ publicação de notícia sobre o protagonismo;</li> <li>▫ argumentação dos resultados da CGU no Portal da Transparência.</li> </ul> </li> <li>• ABRAJI (influência na agenda pelo acesso e relação com a mídia):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ promoção de evento sobre a proposta da Casa Civil;</li> <li>▫ notícias da legitimidade dos padrões.</li> </ul> </li> <li>• Artigo 19 (reputação como provedora e relação com a mídia):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ notícias da legitimidade dos padrões.</li> <li>▫ provocação do Conselho da ONU sobre aprovação da LAI.</li> </ul> </li> <li>• UNESCO (reputação como provedora e relação com a mídia):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ defesa da legitimidade dos padrões.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos os entes e poderes (Transparência Brasil, ABRAJI, Artigo 19 e UNESCO).</li> </ul>
Prazo máximo de sigilo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 anos.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ilimitado (Casa Civil e CGU).</li> </ul>
Decisão de reclassificação e apelações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há registro do tema no resultado do subcanal anterior</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colegiado de órgãos do poder correspondente para reclassificação (Casa Civil e CGU).</li> <li>• Órgão do poder correspondente para apelações (Casa Civil, CGU e Transparência Brasil).</li> </ul>
Coordenação da implementação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho paritário e inter-poderes por ente para fiscalização</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão do poder correspondente (Casa Civil, CGU, Transparência Brasil).</li> </ul>

Fonte: elaborada pelo autor a partir das informações constantes da seção 6.2.

O primeiro refere-se ao foco das atitudes e utilização de recursos pela Casa Civil e CGU, nesse subcanal, na busca pela viabilidade jurídica e política do projeto da LAI. Nesse sentido, verifica-se que as evidências sobre o comportamento dos representantes dessas organizações indicam que, inicialmente, suas articulações estiveram voltadas a conformar o texto do projeto de LAI aos arranjos institucionais e estruturas vigentes. Acrescenta-se, neste ponto, os apontamentos de que as atitudes desses atores-chave foram fortemente pautadas por pretensões de outros atores do aparato estatal, com ênfase ao recebimento de propostas do MPF e MJ e de atendimento aos anseios de representantes de setores da defesa e relações exteriores. Em

seguida, após a Casa Civil e a CGU abrirem o acesso à minuta do projeto aos atores-chave ligados à *Coalizão pela Convergência*, observam-se que os argumentos apresentados por estes órgãos na 10ª reunião do CTPCC, no seminário promovido pela ABRAJI e nas notícias publicadas informam sobre a busca pela diminuição de resistências à aprovação no Congresso Nacional.

O segundo ponto refere-se à polarização entre as preferências e atitudes das coalizões quanto aos temas controversos, evidenciada pelas ações das organizações intergovernamentais e não-governamentais contra a redução do escopo, o prazo ilimitado de sigilo e a delegação da decisão final sobre reclassificação de informações e apelações de negativas a colegiados e órgãos de governo. Dessa forma, a busca da Casa Civil e CGU pela conformação tiveram como efeito o aumento da controvérsia com as organizações intergovernamentais e não-governamentais, cujas preferências ligavam-se à aderência aos padrões. O engajamento da UNESCO e da Artigo 19 e a provocação feita por esta ONG junto ao Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre a inexistência de uma lei de acesso no Brasil são indicativos da relevância atribuída ao anteprojeto da LAI e das atitudes de confronto e pressão exercidas pelos componentes da *Coalizão pela Convergência*.

A partir desse ponto do delineamento do processo de reforma sob investigação, verificaram-se várias atitudes relacionadas a essa polarização sustentadas pelos ganhos do Portal da Transparência, bem como de outros mecanismos deles decorrentes, como a Lei Capiberibe. Os atores da *Coalizão pela Convergência* passaram a indicar que os “bons” resultados do portal decorreriam, entre outros fatores, de seu escopo amplo, que alcançava Estados e municípios, reforçando a necessidade de que a nova política acompanhasse esse abrangência. A Casa Civil e a CGU, por sua vez, intensificaram as atitudes de promoção do portal como indicativo da capacidade e da experiência da própria CGU na implementação de mecanismos de prevenção e combate à corrupção. Como visto nas seções 6.3 e 6.4, cuja análise

é realizada mais adiante, parte dos componentes da coalizção pela convergência aos padrões internacionais defenderam a delegação à CGU da coordenação da implementação da política e da decisão sobre apelações, como reflexo dos ganhos do Portal da Transparência.

Os resultados deste subcanal indicam que essa polarização foi acompanhada pela acomodação entre as prioridades e preferências secundárias das coalizções. A ampliação do escopo a todos os poderes e esferas correspondia a um dos grandes clamores das organizações intergovernamentais e não governamentais. A Transparência Brasil concentrou seus recursos junto à mídia e ao CTPCC para a defesa dessa ampliação, reproduzindo os argumentos de suas campanhas durante as eleições de 2002 e 2006.

A delegação a colegiado de órgãos de governo da decisão sobre a reclassificação da informação e a manutenção da possibilidade de renovações ilimitadas da classificação ultrassecreta, que caracterizava o sigilo eterno, correspondentes às preferências da Casa Civil e CGU, foram baseadas em argumentos sobre a necessidade de diminuição de eventuais resistências. As disposições sobre a delegação à CGU da decisão final sobre apelações no âmbito da administração pública federal e sobre a previsão de que os poderes políticos de cada ente definiriam suas regras de implementação também atendiam as preferências desses órgãos de governo e foram baseados nos resultados anteriores da própria CGU e na busca pela conformação e pela redução de resistências.

Verifica-se ainda, neste segmento, a ocorrência de disputas relacionadas não especificamente a algum tema controverso, mas sim ao reconhecimento do protagonismo como primeiro impulsionador deste processo de reforma. Este conflito específico que envolveu, de um lado, a Transparência Brasil e, de outro, a Casa Civil e a CGU teve em seu cerne os ganhos de reputação desse reconhecimento, representando outra evidência sobre a revelância de questões de agência e poder.

### **7.3.3 Domínio da Frente Parlamentar e Foco nas Questões sobre Conformação e Implementação na Tramitação na Câmara dos Deputados**

O Quadro 11 apresenta informações sobre a tramitação do projeto da LAI na Câmara dos Deputados, a partir das quais destacam-se quatro pontos que indicam a relevância de questões de agência e poder no delineamento da reforma.

Quadro 11 - Dinâmica no Subcanal Tramitação do Projeto na Câmara dos Deputados

	<b>Temas controversos nos resultados do subcanal anterior</b>	<b>Atores-Chave, (recursos mobilizados) e suas atitudes</b>	<b>Resultados do subcanal sobre os temas controversos (“vencedores”)</b>
Escopo do direito à informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos os entes e poderes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frente Parlamentar (iniciativa do PL 219/2003 e protagonismo sobre o tema na Câmara): <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ requerimento de transformação do PL 5228/2009 em acessório do PL 219/2003 e tramitação por comissão especial com indicativo de urgência;</li> <li>▫ definição da pauta “acelerada”, relatoria e composição de maioria na comissão especial;</li> <li>▫ argumentação pela garantia do acesso com conformação às instituições e resultados da CGU.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos os entes e poderes (Frente Parlamentar, Transparência Brasil, ABRAJI, Artigo 19 e UNESCO).</li> </ul>
Prazo máximo de sigilo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ilimitado</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 anos (Frente Parlamentar, Transparência Brasil, ABRAJI, Artigo 19 e UNESCO).</li> </ul>
Decisão de reclassificação e apelações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colegiado de órgãos do poder correspondente para reclassificação</li> <li>• Órgão do poder correspondente para apelações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casa Civil (órgão de coordenação política do governo federal): <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ argumentação sobre a redução de resistências e conformação às instituições vigentes e resultados da CGU.</li> </ul> </li> <li>• CGU (órgão anticorrupção e reputação pelo Portal da Transparência): <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ argumentação sobre redução de resistências.</li> <li>▫ publicação de notícias sobre resultados com destaque ao Portal da Transparência.</li> <li>▫ celebração de termo com a UNESCO para desenvolvimento dos instrumentos de implementação da LAI.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colegiado de órgãos interpoderes para reclassificação e decisão final sobre apelações (Frente Parlamentar, Transparência Brasil, ABRAJI, Artigo 19 e UNESCO).</li> </ul>
Coordenação da implementação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão do poder correspondente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparência Brasil (reputação pelo protagonismo): <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ argumentação sobre a necessidade de garantia do direito à informação, mas com observância aos resultados da CGU;</li> <li>▫ promoção de notícias e evento internacional sobre acesso à informação.</li> </ul> </li> <li>• ABRAJI (reconhecimento na agenda pelo acesso e relação com a mídia): <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ argumentação sobre a legitimidade dos padrões internacionais .</li> <li>▫ promoção de notícias e evento internacional sobre acesso à informação.</li> </ul> </li> <li>• Artigo 19 (reputação como provedora dos padrões e relação com a mídia): <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ promoção de notícias e evento internacional sobre acesso à informação.</li> </ul> </li> <li>• UNESCO (reputação como provedora dos padrões): <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ promoção de notícias e evento internacional sobre acesso à informação.</li> <li>▫ celebração de termo com a CGU para o desenvolvimento dos instrumentos de implementação da LAI.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão do poder correspondente (Casa Civil, CGU, Frente Parlamentar, Transparência Brasil e UNESCO*).</li> </ul>

Fonte: elaborada pelo autor a partir das informações constantes da seção 6.3.

O primeiro desses pontos tem relação às atitudes da Frente Parlamentar de Apoio ao Acesso à Informação Pública para estabelecer o ritmo e a orientação da tramitação do projeto. De início, conforme requerimentos do deputado Reginaldo Lopes, o projeto de lei enviado pelo presidente Lula foi apensado ao PL 219/2003, de sua autoria, atribuindo-lhe caráter de projeto parlamentar e de urgência, com tramitação a partir de comissão especial. A criação dessa comissão e a atribuição de urgência possibilitaram que os membros da Frente, que compuseram a maioria desse colegiado, dirigissem a pauta dos trabalhos exercendo a relatoria do projeto e definindo a pauta de audiências públicas.

No entanto, a apensação do projeto do presidente Lula ao PL 219/2003 provocou um efeito adverso para as preferências de parte dos atores-chave ligados à *Coalizão pela Convergência*. A atribuição da característica de iniciativa parlamentar impossibilitou a criação de estruturas e gastos, fortalecendo os argumentos dos atores-chave da *Coalizão pela Conformação* quanto à impossibilidade de se delegar a “novos” órgãos ou colegiados “interpoderes” a decisão sobre a reclassificação da informação, sobre as apelações de negativas, bem como a coordenação da implementação da política.

O segundo ponto que evidencia a importância de questões de agenda e poder refere-se aos argumentos apresentados por representantes da Frente e de outros atores-chave da coalizão pela convergência aos padrões em defesa da necessidade de se conformar o projeto da LAI aos arranjos e estruturas vigentes e de se garantir sua adequada implementação. Tanto em publicações na mídia e nas audiências na Câmara dos Deputados quanto nas entrevistas realizadas, verificou-se apontamentos desse grupo específico e da Transparência Brasil e UNESCO no sentido de se atribuir à CGU a coordenação da implementação da política e a decisão como órgão recursal intermediário sobre as apelações contra negativas de acesso no Poder Executivo federal.

Sobre os deputados componentes dessa Frente, relembra-se que esses vinculavam-se à agenda pelo acesso à informação, mas também compunham, em boa parte, a base de apoio do governo federal no Congresso Nacional. Sobre a Transparência Brasil e a UNESCO, volta-se a destacar a informação de que esses já tinham estabelecido ações conjuntas com a CGU em relação a políticas e medidas anticorrupção. Suas atitudes, nesse ponto, mais associadas às prioridades da *Coalizão pela Conformação*, fundavam-se em argumentos sobre a importância de se estruturar os mecanismos para implementação e de se observar os resultados anteriores da CGU, em especial do Portal da Transparência. Assim, pode-se inferir que esses atores-chave buscavam, dessa forma, a redução dos riscos à implementação da política de acesso, tendo em vista a experiência e capacidade operacional já demonstradas por esse órgão anticorrupção.

O terceiro ponto liga-se ao anterior, estando centrado na celebração do termo de cooperação entre a CGU e a UNESCO para o estabelecimento dos mecanismos para implementação da política de acesso. Mesmo configurando-se como uma ação exógena ao subcanal, ela reforça o possível alinhamento e autorreforço entre esses atores-chave, ligados a coalizões diferentes. De um lado, é pertinente pressupor que a UNESCO vislumbrasse que a celebração do termo com a CGU poderia permitir que ela, mesmo sendo provedora de padrões internacionais, conseguisse exercer ainda maior influência na elaboração dos instrumentos infralegais da nova política, caso o projeto de lei aprovado atribuísse a órgãos de governo a coordenação da implementação. Essa participação, por sua vez, também permitiria que a UNESCO obtivesse ganhos a sua reputação e à manutenção de sua área de influência como organização intergovernamental.

Por outro lado, pode-se aventar sobre a expectativa da CGU quanto a esse termo de cooperação que, além de servir de apoio técnico, permitiria ainda que se fizesse uso de informações sobre sua celebração para legitimar o caráter plural e o reconhecimento internacional da urgência da adoção de uma nova política de acesso pelo Brasil. Conforme

notícias publicadas pela CGU, durante a tramitação do projeto da LAI no Senado Federal, mencionadas na seção 6.4, houve indicações sobre o apoio e a promoção de eventos em defesa do projeto da LAI em conjunto com a UNESCO.

Os resultados desse subcanal de decisão, materializados pelo texto aprovado após com a conclusão da tramitação do PL 219/2003 na Câmara dos Deputados e seu envio ao Senado Federal, indicam predominância das preferências e atitudes da Frente Parlamentar de Apoio ao Acesso à Informação Pública frente a todos os temas controversos. No caso do escopo, sobre o qual não ocorreram maiores disputas entre os atores-chave engajados, manteve-se a abrangência a todos os poderes e esferas já constante do texto do subcanal anterior. Esse resultado acompanhava as prioridades dos atores-chave ligados à *Coalizão pela Convergência*.

Quanto ao sigilo eterno, seguindo a preferência da Frente, o texto aprovado indicava a possibilidade de somente uma única renovação do prazo de 25 anos da informação classificada como ultrassecreta, proposta pelo projeto da LAI apresentado pelo presidente Lula, perfazendo, assim, 50 anos de prazo máximo<sup>73</sup>.

Assim, infere-se que o limite máximo indicado pela Frente acomodava as demandas dos atores-chave que lutavam pelo fim do sigilo eterno com as preferências dos membros da *Coalizão pela Conformação*. Ou seja, de um lado, estabelecia um limite máximo para as renovações da classificação das informações ultrassecretas, mesmo que em montante superior ao recomendado pelo padrões internacionais. De outro, baseava-se em prazo de classificação constante do projeto da LAI enviado pelo governo federal que, dobrado, coincidiria com o prazo para essa mesma classificação disposto na norma vigente.

No que tange à decisão sobre reclassificação da informação, o texto aprovado na Câmara dos Deputados atendia as preferências dos atores-chave da coalização pela convergência aos padrões, delegando-a a uma comissão interpoderes. Esse resultado aponta a predominância da

---

<sup>73</sup> Importa destacar que esse último prazo correspondia ao mesmo limite previsto no Decreto nº 4553/2002 para informações ultrassecretas, em vigor à época, e que, como visto na seção 6.1, teria sido proposto pelo GSI.

Frente em relação à Casa Civil e da CGU sobre esse tema e marca as atitudes de resistência à aprovação do projeto no Senado Federal.

Ainda houve predominância da Frente quanto à delegação à CGU da decisão sobre apelações de negativas ao acesso, mas, neste caso, com certa acomodação no que tange às preferências dos atores-chave da *Coalizão pela Convergência*, contrários a essa disposição. Como tratado, o texto aprovado na Câmara dos Deputados mantinha a delegação da decisão a esse órgão de governo. Entretanto, estabelecia à CGU o papel de órgão recursal intermediário, sendo a CMRI o órgão final, e impunha o envio de motivação ao Ministério Público e tribunais de contas em relação às decisões sobre a continuidade de negativas de acesso quando o assunto tratasse de direitos humanos ou questões financeiro-orçamentárias.

A coordenação da implementação, mais detalhada por dispositivo específico trazido no texto aprovado neste subcanal, restou como competência a ser atribuída *a posteriori* pelos próprio poderes políticos de cada ente estatal. Esta discricionariedade foi defendida com base nos resultados da CGU, em especial do Portal da Transparência, que já tinham sido mencionados pelos atores-chave que advogaram por este posicionamento nos subcanais anteriores. Também foi verificado o cultivo destes resultados na defesa da delegação à CGU da competência para atuação como órgão recursal intermediário de apelações, encontrado inclusive nos argumentos apresentados pela Frente Parlamentar, Transparência Brasil e UNESCO, que eram membros da *Coalizão pela Convergência*.

#### **7.3.4 Batalha do Sigilo Eterno e o Efeito Parceria Governo Aberto na Tramitação no Senado Federal**

O Quadro 12 apresenta informações sobre a dinâmica política em relação aos temas controversos durante a tramitação do projeto da LAI no Senado Federal. Nesse subcanal, há três situações de destaque quanto a questões de agência e poder.

Quadro 12 – Dinâmica no Subcanal Tramitação do Projeto no Senado Federal

	<b>Temas controversos nos resultados do subcanal anterior</b>	<b>Atores-Chave, (recursos mobilizados) e suas atitudes</b>	<b>Resultados do subcanal sobre os temas controversos (“vencedores”)</b>
Escopo do direito à informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos os entes e poderes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casa Civil (órgão de coordenação política do governo federal):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ argumentação da imprescindibilidade da aprovação do texto, ainda que não seja ótimo.</li> <li>▫ uso da base para acelerar e tirar o PLC da CRE e enviar ao plenário para aprovação.</li> </ul> </li> <li>• CGU (órgão anticorrupção e reputação):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ argumentação da imprescindibilidade da aprovação do texto, ainda que não seja ótimo.</li> <li>▫ publicação de notícias sobre resultados com destaque ao Portal da Transparência.</li> <li>▫ promoção de evento com a UNESCO sobre a importância da aprovação da LAI.</li> </ul> </li> <li>• Aliança “Informal” (presidência e relatoria do PLC 41/2010):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ argumentação sobre a importância da segurança nacional.</li> <li>▫ retenção do PLC 41/2010 para barganhar com o governo e a base no Senado.</li> <li>▫ apresentação de emendas e substitutivo ao PLC 41/2010.</li> </ul> </li> <li>• UNESCO (reputação como provedora dos padrões):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ argumentação pela legitimidade dos padrões e rápida aprovação para a OGP.</li> <li>▫ promoção de evento com a UNESCO sobre a importância da aprovação da LAI.</li> </ul> </li> <li>• Transparência Brasil (reputação pelo protagonismo):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ publicação de notícias pela legitimidade dos padrões e rápida aprovação para a OGP.</li> </ul> </li> <li>• ABRAJI (reconhecimento na agenda pelo acesso e relação com a mídia):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ argumentação da imprescindibilidade da aprovação do texto, ainda que não seja ótimo..</li> </ul> </li> <li>• Artigo 19 (reputação como provedora dos padrões e relação com a mídia):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ publicação de notícias pela legitimidade dos padrões e rápida aprovação para a OGP.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos os entes e poderes (Frente Parlamentar, Transparência Brasil, ABRAJI, Artigo 19, UNESCO e Aliança “Informal”).</li> </ul>
Prazo máximo de sigilo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 anos .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ argumentação da imprescindibilidade da aprovação do texto, ainda que não seja ótimo.</li> <li>▫ publicação de notícias sobre resultados com destaque ao Portal da Transparência.</li> <li>▫ promoção de evento com a UNESCO sobre a importância da aprovação da LAI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 anos (Frente Parlamentar, Transparência Brasil, ABRAJI, Artigo 19 e UNESCO).</li> </ul>
Decisão de reclassificação e apelações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colegiado de órgãos interpoderees para reclassificação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ argumentação sobre a importância da segurança nacional.</li> <li>▫ retenção do PLC 41/2010 para barganhar com o governo e a base no Senado.</li> <li>▫ apresentação de emendas e substitutivo ao PLC 41/2010.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colegiado de órgãos interpoderees para reclassificação (Frente Parlamentar, Transparência Brasil, ABRAJI, Artigo 19, UNESCO).</li> </ul>
Coordenação da implementação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão do poder correspondente .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ apresentação de emendas e substitutivo ao PLC 41/2010.</li> <li>• UNESCO (reputação como provedora dos padrões):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ argumentação pela legitimidade dos padrões e rápida aprovação para a OGP.</li> <li>▫ promoção de evento com a UNESCO sobre a importância da aprovação da LAI.</li> </ul> </li> <li>• Transparência Brasil (reputação pelo protagonismo):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ publicação de notícias pela legitimidade dos padrões e rápida aprovação para a OGP.</li> </ul> </li> <li>• ABRAJI (reconhecimento na agenda pelo acesso e relação com a mídia):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ argumentação da imprescindibilidade da aprovação do texto, ainda que não seja ótimo..</li> </ul> </li> <li>• Artigo 19 (reputação como provedora dos padrões e relação com a mídia):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ publicação de notícias pela legitimidade dos padrões e rápida aprovação para a OGP.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão do poder correspondente (Frente Parlamentar, Casa Civil, CGU, Transparência Brasil, UNESCO e Aliança “Informal”).</li> </ul>

Fonte: elaborada pelo autor a partir das informações constantes da seção 6.4.

A primeira refere-se à alteração das prioridades da Casa Civil e da CGU após o convite feito pelo governo estadunidense para que o Brasil fosse co-líder da OGP. O convite fez com que esses atores-chave priorizassem a aprovação do projeto da LAI, “abrindo mão” de

promover alterações ao texto advindo da Câmara dos Deputados para garantir celeridade do processo legislativo<sup>74</sup>.

Aproveitando essa mudança de prioridade dos órgãos ligados ao governo federal, os atores-chave da *Coalizão pela Convergência* buscaram defender a permanência do texto aprovado pela Câmara dos Deputados. Assim, verificou-se que os membros dessa coalizão que tinham sido mais resistentes nos subcanais anteriores à ideia de que cada poder político pudesse atribuir a órgão de sua própria estrutura as competências para coordenação da implementação e para decisão final sobre apelações passaram a impor menor resistência nesses pontos e a se concentrar na manutenção do escopo amplo e da limitação do sigilo.

A segunda situação que evidencia a relevância de questões de agência e poder refere-se à redução do ritmo da tramitação do projeto da LAI durante sua tramitação na CRE. Verificou-se que foi durante o debate sobre o projeto nessa comissão que os membros da Aliança “Informal” pela Segurança Nacional passaram a defender suas preferências. Composta pela maior parte dos senadores da CRE e pelo presidente do Senado Federal, José Sarney, essa aliança foi liderada pelo presidente da comissão, senador Fernando Collor, que tomou para si a posição de relator do PLC 41/2010.

Observadas as atitudes do líder e demais senadores da Aliança “Informal”, infere-se que esses retiveram a tramitação do projeto da LAI com vistas a pressionar o governo federal e sua base no Senado Federal para atendimento aos posicionamentos dos setores de defesa e relações internacionais em dois itens principais. Primeiro, para manutenção de hipóteses de renovação ilimitada da classificação da informação ultrassecreta, o que caracterizaria a permanência do sigilo eterno. Segundo, para ampliação do peso dos representantes desses setores nas decisões sobre reclassificação da informação.

---

<sup>74</sup> Conforme as regras constitucionais”, emendas aprovadas na tramitação da “casa revisora” obrigariam o retorno do projeto da LAI à “casa iniciadora”.

A terceira situação, resultante das duas primeiras, refere-se à união de esforços entre a Casa Civil, CGU, UNESCO e demais atores-chave da *Coalizão pela Convergência* para pressionar os senadores da Aliança “Informal” com o fito de garantir a aprovação do texto da Câmara dos Deputados, mesmo que esse trouxesse determinadas “desvantagens” entre os temas controversos. Há indicações de que a aprovação do PLC 41/2010, após a requisição da mesa diretora e da rejeição integral ao substitutivo do senador Fernando Collor, foi resultante da grande mobilização de recursos de poder do governo federal, somado ao apoio das organizações intergovernamentais e não governamentais.

O resultado desse subcanal, especificamente quanto ao projeto da LAI, resume-se pela manutenção do texto aprovado na Câmara dos Deputados. Assim, permaneceram, até aquele ponto, as preferências da Frente Parlamentar pelo Acesso à Informação Pública quanto aos temas controversos, ator-chave que figurou como maior “vencedor” nas disputas e acomodações na casa legislativa iniciadora. Entretanto, a manutenção desse texto na decisão do plenário do Senado Federal refletiu em seu cerne os interesses circunstanciais da Casa Civil e da CGU, que representaram em suas atitudes e recursos disponibilizados os anseios do governo federal pela rápida aprovação do PLC 41/2010.

### **7.3.5 Foco na Conformação do Projeto Aprovado à Separação dos Poderes no Veto Presidencial e na Regumentação da LAI**

O Quadro 13 apresenta informações sobre a dinâmica em relação ao veto presidencial ao projeto da LAI e à regulamentação da nova lei.

Quadro 13 – Dinâmica no Subcanal Veto Presidencial e Regulamentação da LAI

	<b>Temas controversos nos resultados do subcanal anterior</b>	<b>Atores-Chave, (recursos mobilizados) e suas atitudes</b>	<b>Resultados do subcanal sobre os temas controversos (“vencedores”)</b>
Escopo do direito à informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos os entes e poderes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casa Civil (órgão de coordenação política do governo federal): <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ análise de vetos propostos e da minuta do decreto de regulamentação (Decreto nº 7.724/2012) quanto às diretrizes e requisitos jurídicos.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos os entes e poderes (Transparência Brasil, ABRAJI, Artigo 19, UNESCO, Frente Parlamentar e Aliança “Informal”).</li> </ul>
Prazo máximo de sigilo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 anos .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CGU (órgão anticorrupção e reputação): <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ manifestação sobre os vícios da composição interpodere da CMRI e da necessidade de envio de motivações de negativas de apelações a tribunais de contas e Ministério Público.</li> <li>▫ elaboração da proposta do decreto de regulamentação da LAI (Decreto nº 7.724/2012)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 anos (ABRAJI, Artigo 19, UNESCO, Transparência Brasil e Frente Parlamentar).</li> </ul>
Decisão de reclassificação e apelações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colegiado de órgãos interpodere para reclassificação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UNESCO (reputação como provedora dos padrões): <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ participação da elaboração dos instrumentos de implementação da política de acesso capitaneada pela CGU.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colegiado do poder correspondente (Casa Civil e CGU).</li> </ul>
Coordenação da implementação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão do poder correspondente .</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão do poder correspondente (Casa Civil, CGU, Aliança “Informal, Transparência Brasil, UNESCO e Frente Parlamentar).</li> </ul>

Fonte: elaborada pelo autor a partir das informações constantes da seção 6.5.

A análise deste segmento no delineamento da reforma sob investigação indica a existência de dois pontos de destaque quanto a questões de agência e poder. O primeiro ponto refere-se às atitudes ligadas à imposição de vetos presidenciais e à regulamentação da LAI com o fito de definir uma composição diferente do CMRI daquela aprovada pelo Congresso Nacional e para suprimir a obrigatoriedade de envio da motivação de negativas de acesso a tribunais de contas e Ministério Público. Destaca-se que esses vetos tiveram como fundamento a necessidade de se conformar a política de acesso ao princípio da separação entre os poderes, argumentação que a Casa Civil e a CGU já tinham apresentado na tramitação do projeto da LAI tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal.

Nesse sentido, fazendo uso de suas competências e prerrogativas legais, a CGU e a Casa Civil atuaram na elaboração dos motivos dos vetos presidenciais e na edição do regulamento da LAI, que resultou na alteração da composição da CMRI de colegiado interpodere para

colegiado de órgãos da estrutura do Poder Executivo federal, que passaria a contar com a participação de órgãos ligados à gestão fiscal, no caso o MPOG e o MF. Essas atitudes indicam como esses atores-chave, ligados à *Coalizão pela Conformação*, orientaram suas ações nesse subcanal com base em preferências contrárias à aderência aos padrões em relação à decisão sobre reclassificação de informações e sobre apelações de negativas de acesso.

O segundo ponto, relaciona-se ao fato de que esses atores-chave concentraram suas atitudes nesse subcanal exclusivamente na alteração dos dispositivos quanto à composição do CMRI. Como verificado nos segmentos prévios do delineamento da reforma sob investigação, a Casa Civil e a CGU tinham se posicionado de forma contrária não só quanto à desconcentração da decisão sobre reclassificação e apelações, mas também em relação àqueles ligados ao escopo amplo e ao fim do sigilo eterno. No entanto, não foram verificados registros de que estes atores-chave tenham apresentado propostas de veto em relação a esses temas após a aprovação do projeto da LAI na última casa legislativa.

Destaca-se que a diferença mais marcante nas atitudes desses atores-chave para defesa de suas preferências em relações a esses três temas nos subcanais anteriores residiu nas alegações apresentadas. De um lado, a defesa pelo escopo reduzido e pela renovação ilimitada da classificação ultrassecreta era fundada na necessidade da redução de resistências para aprovação do projeto da LAI no Congresso Nacional. De outro, a defesa pelo não envio de motivações de negativa de acesso aos tribunais de contas e Ministério Público e pela composição da CMRI somente com órgãos do poder político correspondente<sup>75</sup> era baseada em argumentos sobre a necessidade da observância ao princípio constitucional da separação entre os poderes.

Assim, dado que os resultados quanto ao escopo amplo e à limitação do prazo de sigilo, que não representavam temas prioritários para essas organizações governamentais, não trariam

---

<sup>75</sup> Estas questões foram abordadas nas seções 6.3 e 6.5.

mais riscos ao andamento do projeto, que já se encontrava aprovado, é possível inferir que a Casa Civil e a CGU tenham concentrado suas atitudes quanto ao veto e regulamentação da LAI somente na decisão sobre reclassificação e apelações tanto para evitar eventuais inconstitucionalidades contra a LAI quanto para garantir que essas decisões permanecessem sob maior domínio do governo federal.

Acrescenta-se ainda que a apresentação de eventuais vetos ao escopo amplo e à limitação do prazo de sigilo poderiam trazer embaraços demasiados ao governo federal que, desde o primeiro mandato do presidente Lula, havia assumido compromissos pela liberdade de expressão e transparência e vinha contando com base de apoio composta por organizações não-governamentais e parlamentares ligados à agenda pelo acesso, incluindo os que compuseram a Frente Parlamentar pelo Acesso à Informação Pública. Consequentemente, é possível supor que esses atores-chave vislumbrassem que atitudes nesse sentido pudessem aumentar as dificuldades para a coordenação política, sob encargo da Casa Civil, bem como desgastes reputacionais à CGU, enquanto órgão anticorrupção responsável pela promoção da transparência e controle social.

Além disso, como abordado anteriormente, políticas e medidas de transparência que alcançavam Estados e municípios, como o Portal da Transparência, foram defendidos pela CGU e pela Casa Civil e já vinham gerando ganhos para imagem e atuação desses órgãos. Dessa forma, é pertinente inferir que o escopo amplo da nova política também produziria ganhos de poder e reputação em benefício desses atores-chave e que seus representantes vislumbrassem esse possível efeito.

#### 7.4 COMPONENTE POLÍTICA RESULTANTE DA REFORMA

Apresentadas a análise da base contextual e dos componentes encadeados anteriores do mecanismo da dinâmica política, passa-se à investigação das evidências sobre o último componente, referente aos reflexos dessa dinâmica na política de acesso resultante.

Primeiramente, apresenta-se por meio do Quadro 14 a evolução dos resultados do tratamento dado aos temas controversos ao final de cada subcanal de decisão, até o resultado final, após o veto presidencial ao projeto da LAI aprovado pelo Congresso e a regulamentação desta lei por meio do Decreto nº 7.724/2012.

Quadro 14 – Evolução dos Temas Controversos em cada Subcanal e Atores-Chave Atendidos em suas Preferências

	<b>Delienamento do Projeto no CTPCC (2005-2006)</b>	<b>Ajustamentos Capitaneados pela Casa Civil (2008-2009)</b>	<b>Tramitação na Câmara dos Deputados (2009-2010)</b>	<b>Tramitação no Senado Federal (2010-2011)</b>	<b>Resultado Final” após Veto e Regulamentação (2011-2012)</b>
Escopo do direito à informação	<b>Todos os entes e poderes</b> • <i>Transparência Brasil</i> • <i>ABRAJI</i>	<b>Todos os entes e poderes</b> • <i>Transparência Brasil</i> • <i>ABRAJI</i> • <i>Artigo 19</i> • <i>UNESCO</i>	<b>Todos os entes e poderes</b> • <i>Transparência Brasil</i> • <i>ABRAJI</i> • <i>Artigo 19</i> • <i>UNESCO</i> • <i>Frente Parlamentar</i>	<b>Todos os entes e poderes</b> • <i>Transparência Brasil</i> • <i>ABRAJI</i> , • <i>Artigo 19</i> • <i>UNESCO</i> • <i>Frente Parlamentar</i> • <i>Aliança “Informal”</i>	<b>Todos os entes e poderes</b> • <i>Transparência Brasil</i> • <i>ABRAJI</i> , • <i>Artigo 19</i> • <i>UNESCO</i> • <i>Frente Parlamentar</i> • <i>Aliança “Informal”</i>
Prazo máximo de sigilo	<b>30 anos</b> • <i>Transparência Brasil</i> • <i>ABRAJI</i>	<b>“Ilimitado”</b> • <i>Casa Civil</i> • <i>CGU</i>	<b>50 anos</b> • <i>Frente Parlamentar</i> • <i>ABRAJI</i> , • <i>Artigo 19</i> • <i>UNESCO</i> • <i>Transparência Brasil</i>	<b>50 anos</b> • <i>Frente Parlamentar</i> • <i>ABRAJI</i> • <i>Artigo 19</i> • <i>UNESCO</i> • <i>Transparência Brasil</i>	<b>50 anos</b> • <i>Frente Parlamentar</i> • <i>ABRAJI</i> • <i>Artigo 19</i> • <i>UNESCO</i> • <i>Transparência Brasil</i>
Decisão sobre reclassificação e apelações	<b>Não há registro do tema no resultado do subcanal</b>	<b>Colegiado do poder político correspondente</b> • <i>Casa Civil</i> • <i>CGU</i>	<b>Colegiado de órgãos interpoderes</b> • <i>Frente Parlamentar</i> • <i>ABRAJI</i> • <i>Artigo 19</i> • <i>UNESCO</i> • <i>Transparência Brasil</i>	<b>Colegiado de órgãos interpoderes</b> • <i>Frente Parlamentar</i> • <i>ABRAJI</i> • <i>Artigo 19</i> • <i>UNESCO</i> • <i>Transparência Brasil</i>	<b>Colegiado do poder político correspondente</b> • <i>Casa Civil</i> • <i>CGU</i>
Coordenação da implementação da	<b>Colegiado interpoderes por ente “para fiscalização da aplicação”</b> • <i>Transparência Brasil</i> • <i>CGU</i> • <i>ABRAJI</i>	<b>Órgão do poder político correspondente</b> • <i>CGU</i> • <i>Casa Civil</i> • <i>Transparência Brasil</i>	<b>Órgão do poder político correspondente</b> • <i>CGU</i> • <i>Casa Civil</i> • <i>Frente Parlamentar</i> • <i>UNESCO</i> • <i>Transparência Brasil</i>	<b>Órgão do Poder político correspondente</b> • <i>CGU</i> • <i>Casa Civil</i> • <i>Frente Parlamentar</i> • <i>UNESCO</i> • <i>Transparência Brasil</i>	<b>Órgão do poder político correspondente</b> • <i>CGU</i> • <i>Casa Civil</i> • <i>Frente Parlamentar</i> • <i>UNESCO</i> • <i>Transparência Brasil</i>

Fonte: elaborada pelo autor a partir dos Quadros 9, 10, 11, 12 e 13.

Observando-se as informações acima, verifica-se que as disputas e acomodações de preferências nos diferentes subcanais marcaram as mudanças no tratamento dado aos temas controversos, isso em função dos atores-chave proeminentes em suas atitudes e recursos de poder e reputação em cada subcanal. Assim, no CTPCC e na Câmara dos Deputados, subcanais em que houve predominância dos atores ligados à *Coalizão pela Convergência*, estes conseguiram que os resultados da maior parte dos temas controversos correspondesse a suas preferências. No subcanal referente ao ajustamento capitaneado pela Casa Civil, em que houve predominância deste órgão e da CGU, a maioria dos resultados refletiram as preferências pela conformação.

No caso do subcanal referente à tramitação no Senado Federal, conforme análise apresentada na subseção 7.3.4, o convite dirigido pelo governo estadunidense para que o Brasil co-liderasse a OGP alterou momentaneamente o conjunto de preferências da Casa Civil e da CGU, fazendo-os se abster de parte de suas preferências prioritárias com vistas à rápida aprovação do projeto da LAI. Essa situação esteve no cerne das razões para que o texto aprovado no Senado Federal tenha ficado praticamente idêntico ao texto aprovado anteriormente na Câmara dos Deputados.

Quanto ao subcanal referente ao veto presidencial e à regulamentação da LAI, seus resultados representam os textos finais das normas da nova política de acesso à informação no Brasil. Conforme a abordagem teórica e a hipótese deste trabalho, assumiu-se que esses resultados finais refletiram os efeitos da dinâmica política de disputas e acomodações entre as preferências hierarquizadas dos atores-chave. Para análise desses resultados, elaborou-se então o Quadro 15 que apresenta de que forma essas instituições da nova política atendem ou não as preferências prioritárias e secundárias de cada um dos atores-chave organizados em coalizões.

Quadro 15 – Componente Encadeado Preferências Hierarquizadas vis-à-vis Temas Controversos nas Normas Formais da Política Resultante

<b>Coa- lizões</b>	<b>Atores-Chave</b>	<b>Preferências “prioritárias” (1 e 2)</b> (✓) “atendida”, (✗) “não atendida”	<b>Preferências secundárias (3 e 4)</b> (✓) “atendida” (✗) “não atendida”
<b>Convergência aos Padrões Internacionais</b>	Artigo 19	✓ Limitação do prazo máximo sigilo ✓ Escopo amplo	✗ Decisão da reclassificação/ apelação para colegiado interpoderes ✗ Coordenação da implementação para colegiado interpoderes
	UNESCO	✓ Limitação do prazo máximo sigilo ✓ Escopo amplo	✗ Decisão da reclassificação/ apelação para colegiado interpoderes ✓ Coordenação da implementação para órgãos do poder correspondente*
	Transparência Brasil	✓ Escopo amplo ✓ Limitação do prazo máximo sigilo	✓ Coordenação da implementação para órgãos do poder correspondente* ✗ Decisão da reclassificação/ apelação para colegiado interpoderes
	ABRAJI	✓ Limitação do prazo máximo sigilo ✓ Escopo amplo	✗ Decisão da reclassificação/ apelação para colegiado interpoderes ✗ Coordenação da implementação para colegiado interpoderes
	Frete Parlamentar em Defesa do Acesso à Informação Pública	✓ Limitação do prazo máximo sigilo ✓ Escopo amplo	✗ Decisão da reclassificação/ apelação para colegiado interpoderes ✓ Coordenação da implementação para órgãos do poder correspondente*
<b>Conformação aos Arranjos e Estruturas Vigentes</b>	CGU	✓ Decisão da reclassificação/ apelação para colegiado do poder correspondente ✓ Coordenação da implementação para órgãos do poder correspondente	✗ Escopo reduzido** ✗ Continuidade do sigilo eterno**
	Casa Civil	✓ Decisão da reclassificação/ apelação para colegiado do poder correspondente ✓ Coordenação da implementação para órgãos do poder correspondente	✗ Escopo reduzido ** ✗ Continuidade do sigilo eterno**
	Aliança “Informal” pela Segurança Nacional	✗ Continuidade do sigilo eterno ✗ Decisão da reclassificação/ apelação com maior peso para defesa	✓ Escopo amplo. ✓ Coordenação da implementação por órgão do poder correspondente.

Fonte: elaborada pelo autor a partir do Quadro 14 e das análises constantes das seções 7.2, 7.3 e 7.5.

Notas: \* Preferências defendidas com base em argumentos sobre os resultados da CGU, principalmente quanto ao Portal da Transparência.

\*\* Preferências defendidas pela Casa Civil e CGU até a aprovação do projeto da LAI no Senado Federal, com base em argumento sobre a necessidade de se reduzir resistências à aprovação pelo Congresso Nacional.

A observação dos resultados do quadro acima indica a existência de correspondência entre o conjunto de prioridades dos atores-chave organizados em coalizões frente aos resultados dos temas controversos na nova política brasileira de acesso à informação. Verifica-se, assim,

que o tratamento dado a estes temas pela LAI e o Decreto nº 7.724/2012 representaram o produto de uma larga acomodação entre as preferências hierarquizadas, resultado da concentração das atitudes e recursos dos atores-chave em defesa do que lhes era prioritário, o que, em contrapartida, levou à não obtenção ou mesmo à desistência do que era secundário a cada um. Como as preferências secundárias dos membros de uma coalizão correspondiam ao que, via de regra, era prioritário aos atores da outra, essa acomodação representou um largo *trade-off* entre prioridades.

O exame sobre a relação entre os resultados dos temas controversos frente às preferências dos atores-chave da *Coalizão pela Convergência*, indica que todos tiveram suas prioridades atendidas. Como apontado na seção 2.3 e nos Quadros 8 e 9, os membros desta coalizão representavam organizações intergovernamentais e não-governamentais e um grupo específico cujas missões, suportes políticos e financeiros e grupos representados estavam ligados à agenda dos direitos humanos, liberdade de expressão, transparência e controle social e outros temas correlatos. Desta forma, faz sentido que tenham concentrado suas atitudes e recursos na defesa do escopo amplo e do fim do sigilo eterno como temas centrais do direito à informação.

Especificamente em relação à preferência secundária atribuída à Frente Parlamentar pelo Acesso à Informação Pública, UNESCO e Transparência Brasil referente à defesa pela delegação da coordenação da implementação da política a órgãos do poder político correspondente, volta-se a fazer referência ao caráter pragmático deste posicionamento. Baseadas em argumentos de que a delegação desta competência à CGU reduziria os riscos de implementação, as atitudes orientadas por essa preferência específica não descaracterizam a prioridade a eles atribuída aos temas relativos ao escopo e à limitação do prazo de sigilo, mas sim reforçam a centralidade das questões de agência e poder, mesmo entre membros de uma mesma coalizão.

Quanto à relação entre os resultados dos temas controversos frente às preferências dos atores-chave da *Coalizão pela Conformação*, seu exame aponta que somente a Aliança “Informal” pela Segurança Nacional não teve suas prioridades atendidas. Como já analisado, os senadores componentes dessa Aliança posicionaram-se pela manutenção do sigilo eterno como tema prioritário com base em argumentos sobre a necessidade da continuidade de regras e procedimentos já existentes.

No que tange à prioridade da delegação da decisão sobre reclassificação a colegiado com maior representação de setores da defesa, esse resultado representa certo resgate a dispositivos anteriores do Decreto nº 4.553/2002, propostos pelo GSI e revogados pelo Decreto nº 5.301/2004. Assim, esses posicionamentos não excluem a Aliança “Informal” da *Coalizão pela Conformação*, mas sim, como no caso anterior, apontam a centralidade de questões de agência e poder entre seus membros.

Pressuposto então que essa “larga” acomodação entre preferências, refletida entre os diferentes tratamentos dados aos temas controversos, explicaria as ambiguidades verificadas no que tange ao nível de aderência da política brasileira de acesso à informação em relação aos padrões internacionais, elaborou-se o Quadro 16.

Quadro 16 – Temas Controversos e suas Dimensões e Abordagem dada pelas Normas Formais Anteriores, pelas Recomendações dos Padrões e pela Política Resultante da Reforma para o Acesso no Brasil

Dimensão do Direito	Tema Controverso	Normas formais anteriores (Lei nº 11.111/2005, Decreto nº 5.301/2004*)	Padrões Internacionais (Artigo 19)	Política de Acesso Resultante (LAI e Decreto nº 7.724/2012)	Aderência frente aos Padrões
Substantiva	Escopo da Política de Acesso à Informação	Impunham obrigações atodos os entes federativos e seus poderes políticos	A obrigação deve alcançar todos os entes federativos e seus poderes políticos	Impõem obrigações a todos os entes federativos e seus poderes políticos	Alta
Regulação do Direito	Prazo Máximo de Sigilo da Informação	Não limitavam as renovações da classificação de informações ultrassecretas	Nenhuma informação deve permanecer sob sigilo por mais de 20 anos	Limita prazo máximo de sigilo das informações ultrassecretas a 50 anos	Média
	Decisão sobre Reclassificação e Apelações de Negativa de Acesso	Permitiam a delegação a colegiado de órgãos do poder político correspondente.	Delegação a colegiado com representantes interpoderes e da sociedade	Permite delegação a colegiado de órgãos do poder político	Baixa
	Coordenação da Implementação da Política	Permitiam delegação a órgão do poder político correspondente	Delegação a colegiado com representantes interpoderes e da sociedade	Permite delegação a órgão do poder político	Baixa

Fonte: elaborada pelo autor a partir das informações sobre os padrões internacionais e os temas controversos na reforma para o acesso no Brasil, apresentadas nas seções 2.3, 4.2, 6.1 e 6.5.

Nota: \* A Lei Capiberibe e o Portal da Transparência, regulado pelo Decreto nº 5.482/2005, já regulavam as obrigações de transparência ativa e não foram revogados pela LAI e pelo Decreto nº 7.724/2012.

Observando-se as informações em relação ao escopo, verifica-se que os dispositivos da nova política sobre o tema foram aquelas que apresentaram a maior aderência aos padrões internacionais. Como já indicado, o escopo representou uma das prioridades dos membros da *Coalizão pela Convergência* e estava associado à dimensão substantiva do direito à informação. Comparando-se o escopo amplo previsto na LAI com os dispositivos nas normas anteriores, constata-se que a Lei nº 11.111/2005 já alcançava todas as esferas de governo e seus poderes políticos. Considerando também os mecanismos de transparência ativa vigentes, no caso, o Portal da Transparência e a Lei Capiberibe, ressalta-se que estes também impunham obrigações de publicidade a governos subnacionais, conforme abordado nas seções 5.2 e 5.3.

Nesse sentido, o resultado quanto ao escopo representou mudança incremental, visto que somente ampliou a modalidade passiva a obrigações de transparência já impostas a Estados e municípios. Importa destacar que esta indicação reforça a centralidade de questões de agência e poder, dado que a CGU, membro da *Coalizão pela Conformação*, como protagonista do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos e outras ações de controle sobre governos subnacionais, tinha interesse na expansão da transparência sobre os demais entes federados.

Quanto ao prazo máximo para manutenção da classificação da informação, que também constituía uma das prioridades da *Coalizão pela Convergência*, a nova política de acesso extinguiu o sigilo eterno, porém definindo corte superior às recomendações internacionais. Como apontado nas seções 2.3 e 4.2, a limitação temporal do sigilo, apesar de representar tema mais afeto à dimensão da regulação do exercício do direito à informação, configura-se como elemento nuclear dos Princípios Internacionais do Direito à Informação, pois corresponde à previsão de que nenhuma informação poderá ser mantida sob restrição ao acesso indefinidamente.

Comparando-se esse segundo resultado com os arranjos vigentes antes da aprovação da LAI, observa-se que o prazo máximo de 50 anos, estabelecido para as informações ultrassecretas, repetiu prazo já previsto no Decreto nº 4.553/2002, porém sem permitir a previsão de renovações ilimitadas. Como indicado pela análise das evidências colhidas neste trabalho, esse decreto havia sido proposto pelo GSI, que atuava como órgão da presidência da República ligado a atividades de defesa e inteligência. Assim, em certa medida, o prazo previsto na nova política reproduziu dispositivo anterior, estabelecido em normativo proposto por órgão ligado à defesa, mais próximo às preferências da *Coalizão pela Conformação*.

No que tange à delegação da decisão final sobre reclassificação da informação e apelações de negativas e da coordenação da implementação da política, os resultados representaram a continuidade das disposições anteriores sobre estes temas, constantes da Lei nº

11.111/2005 e do Decreto nº 5.301/2004. Nestes casos, as normas formais da nova política de acesso restaram menos aderentes aos padrões internacionais, correspondendo às prioridades da *Coalizão pela Conformação* quanto à continuidade da delegação destas competências a colegiados e órgãos de cada poder político, garantindo que, no caso do Poder Executivo federal, estas permanecessem, com maior peso, sob o crivo da Casa Civil e da CGU.

Como apontado na narrativa da seção 6.3, a Frente Parlamentar pelo Acesso à Informação Pública, a Transparência Brasil e a UNESCO, membros da *Coalizão pela Convergência*, posicionaram-se de forma favorável à delegação à CGU da coordenação da implementação, bem como de sua atuação como órgão de apelação intermediário de decisão sobre apelações. Este posicionamento tinha como base argumentos sobre a capacidade da CGU demonstrada por resultados anteriores em programas e mecanismos de prevenção e combate à corrupção.

Estes resultados sugerem que a dinâmica política da reforma para o acesso à informação no Brasil explica a ambiguidade verificada. Desta forma, questões de agência e poder importaram para o desenrolar do processo em foco, mesmo que este tenha sido impulsionado no contexto da “boa governança”, legitimado a partir do discurso sobre a urgência da regulação da ação política. Se a investigação do caso brasileiro aponta que não houve “vencedores levando tudo”, a ambiguidade verificada e o exame desta reforma indicam que a agência dos atores-chave e suas preferências hierarquizadas de poder também não resultaram em “perdedores que não levaram nada”.

Assim, os atores-chave da *Coalizão pela Convergência*, no caso, organizações intergovernamentais e não-governamentais e um grupo específico ligados à agenda da liberdade de expressão, transparência e outros assuntos de direitos humanos, engajaram-se nessa reforma concentrando suas atitudes e recursos em defesa do escopo amplo a do fim do sigilo eterno, temas controversos mais associados ao núcleo do direito à informação nos padrões

internacionais. Por outro lado, os órgãos e a aliança entre parlamentares que formaram a *Coalizão pela Conformação*, cujas prioridades estavam associadas em garantir que a nova política reproduzisse os arranjos e estruturas vigentes, atuaram de forma concentrada nos temas afetos à delegação de competências sobre a decisão de apelações e reclassificações e coordenação da implementação. Desta forma, orientaram-se com o fito de assegurar a continuidade de prerrogativas pré-existente e de alinhar as novas normas formais ao ordenamento jurídico.

Este exame sugere ainda que a reforma analisada e a nova política de acesso à informação no Brasil, mesmo indicada a centralidade de questões de agência e poder, reproduziram a lógica de que o acesso à informação mitiga a corrupção à medida em que permite a regulação da ação política, ligada ao discurso da “boa governança”. No plano discursivo, a reforma para o acesso à informação no país foi fundada na legitimidade atribuída às políticas de acesso como elementos presumidamente indispensáveis para a redução da ocorrência de práticas corrupção. Como verificado, os argumentos utilizados nos posicionamentos e atitudes dos atores-chave das duas coalizões foram, em regra, baseados nesta legitimidade. Como efeito, restou como acessória ou marginal para a reforma em foco o uso de argumentos sobre o acesso à informação enquanto afirmação e proteção da liberdade de expressão e de outros valores relacionados.

No que tange ao plano político-institucional, a reforma e a política analisadas viabilizaram a manutenção e ampliação de privilégios de organizações intergovernamentais e não-governamentais e órgãos de governo ligados à agenda anticorrupção, proporcionando e firmando posições de poder e reputação decorrentes da lógica que liga o acesso à informação à mitigação da corrupção. No caso dos primeiros atores-chave, estes ganhos estão representados pelas parcerias e termos de cooperação com o próprio governo federal brasileiro, firmados durante o desenrolar da reforma, e a presença em conselhos paritários e os espaços de mídia.

Para as organizações governamentais engajadas, tais privilégios referem-se principalmente ao maior nível de discricionariedade na regulação do exercício do direito à informação em relação ao recomendado pelos padrões internacionais. Assim, a nova política gerou uma distribuição de poderes que permitiu que a Casa Civil e a CGU mantivessem ou expandissem prerrogativas.

Ressalta-se que estes privilégios gerados às organizações intergovernamentais, não-governamentais e governamentais representam efeitos de agência e poder. Assim, verificou-se a relevância tanto do engajamento destes atores no processo em foco quanto de sua capacidade de influência-lo a partir de atitudes e recursos ligados ao uso de prerrogativas e reputações decorrentes de ganhos de ações anticorrupção anteriores. O reconhecimento da Campanha Voto Limpo 2002, no caso da Transparência Brasil, e os resultados do Portal da Transparência, no caso da CGU, abordados na seção 5.3, são exemplos desses ganhos anteriores utilizados como recursos de poder e reputação na reforma para o acesso no Brasil.

Nesse sentido, infere-se que a ambiguidade na política de acesso à informação no Brasil, explicada a partir da dinâmica política do processo de reforma examinado, esteja ligada a efeitos políticos contraditórios da própria lógica atribuída ao acesso no contexto da “boa governança”. Ao concentrar a razão das políticas de acesso na redução de incentivos para práticas corruptas, esta agenda cria privilégios a atores e programas ligados à prevenção e combate à corrupção. Por conta dos resultados de poder e reputação decorrentes destes privilégios, aumenta-se a propensão a existência de disputas e acomodações relacionadas a eles. Por outro lado, restam em segundo plano a busca de organizações e grupos pela condução de programas e ações de acesso à informação ligados à liberdade de expressão, opinião e outros assuntos ligados aos direitos humanos.

Assim, eleva-se a possibilidade de que competências e recursos para implementação de políticas de acesso à informação sejam direcionados para agências anticorrupção. Esta possibilidade também irá se refletir na busca destas mesmas agências em fortalecer os

componentes dessas políticas que ampliem suas próprias capacidades de enfrentamento da corrupção, como a expansão do escopo de atuação a outros níveis de governo, como verificado no caso brasileiro. Desta forma, organizações intergovernamentais e não-governamentais, mesmo que associadas a outros assuntos da pauta de direitos humanos, devem buscar por parcerias e atuações conjuntas com essas agências anticorrupção para ampliar sua própria área e capacidade de influência. Esta situação, de forma geral, deve gerar e reforçar esses possíveis efeitos políticos da lógica do acesso à informação na “boa governança”, contraditórios a sua própria gênese, ligada à urgência da regulação da ação política.

Estes apontamentos anteriores que sugerem que a dinâmica política da reforma em foco explica a ambiguidade da política brasileira de acesso, bem como de que esta reforma, por sua vez, reproduziu a lógica do acesso à informação no contexto da “boa governança” e seus efeitos políticos, lançam a possibilidade de uma terceira implicação.

Como apresentado nas seções 2.3 e 4.2, a diferença nos níveis de aderência entre os dispositivos da nova política de acesso no Brasil acompanha tendência mundial. Assim como os quocientes médios mundiais de aderência aos padrões internacionais, apresentados na Quadro 3, a aderência da política analisada foi maior em relação à dimensão substantiva do direito à informação do que quanto aos temas mais afetos à regulação do exercício deste direito. Estas indicações ressaltam a possibilidade de que a relação entre a ambiguidade verificada, a centralidade da agência e poder da reforma no caso brasileiro e os efeitos políticos da lógica do acesso à informações no contexto da “boa governança” se refira a um fenômeno mais amplo.

Desta forma, considera-se que pesquisas futuras podem tirar proveito da exploração dos argumentos e resultados desta tese. Primeiramente, ressalta-se a possibilidade da aplicação da abordagem teórica da dinâmica política para o exame de processos de reforma para o acesso à informação ocorridos em outros países sob o contexto da “boa governança”. Observadas a unidade de homogeneidade, a unidade e os elementos de análise e a proposta do mecanismo da

dinâmica política, tratados na seção 4.1, acredita-se que a aplicação desta abordagem em outros casos gere resultados que permitam a comparabilidade e a formulação de hipóteses mais amplas.

Assenta-se assim a possibilidade de aplicação dos resultados desta tese e de outros trabalhos gerados a partir de certa homogeneidade, em estudos comparados. Dado que a reforma para o acesso à informação no caso brasileiro insere-se num fenômeno de difusão de políticas no contexto da “boa governança”, a utilização de modelos de análise baseados em conceitos de convergência e transferência de políticas podem explorar as generalidades e efeitos mais amplos da lógica atribuída ao acesso neste contexto.

Os resultados desta tese indicam ainda a presença de elementos que possam vir a caracterizar determinada dependência de trajetória em relação ao campo institucional do acesso à informação, conforme análise de abordagens teóricas realizada na seção 3.1. Mesmo que, neste momento, o processo examinado no caso brasileiro esteja circunscrito a período histórico relativamente curto, iniciado no anos 2000, sua lógica e as preferências, atitudes e recursos dos atores-chave lançam indícios que, no futuro, poderão caracterizar efeitos de aprisionamento (*lock-in*) e retornos crescentes (*increasing returns*), bem como a ocorrência de mudanças incrementais baseadas no reforço de caminhos anteriores (*on path changes*).

## 7.5 CONCLUSÕES

Este capítulo examinou as evidências acerca da centralidade das questões de agência e poder no delineamento da reforma para o acesso à informação no Brasil, impulsionada no contexto da “boa governança”. A abordagem teórica adotada partiu do pressuposto de que a ambiguidade verificada nas políticas de acesso ao redor do globo, e em especial no Brasil, representa uma resultante do sentido político conferido aos processos de reformas em foco por seus próprios atores-chave.

Os resultados deste capítulo sugerem a que dinâmica política explica a ambiguidade verificada na política brasileira de acesso. Suas seções trouxeram a análise referente à presença de cada componente do mecanismos conceitualizado da dinâmica política, proposto no capítulo 4. Desta forma, este exame verificou desde a base contextual e a identificação dos atores, suas preferências e recursos de poder e reputação, passando pelas disputas e acomodações em cada subcanal até o tratamento dado aos temas controversos pelas normas formais da política resultante.

Observados os atores-chave e suas preferências, verificou-se a existência de duas coalizões. A primeira foi composta pelas ONGs ABRAJI, Artigo 19 e Transparência Brasil, pela UNESCO e pela Frente Parlamentar em Defesa do Acesso à Informação Pública, formada por deputados federais. Esta coalizão voltou-se basicamente à defesa pela maior convergência da nova política de acesso à informação aos padrões internacionais e suas prioridades residiram em garantir o amplo escopo do direito à informação e a eliminação da qualquer hipótese de sigilo eterno. A segunda, composta pela Casa Civil e CGU, órgãos ligados à presidência da República, e pela Aliança “Informal” pela Segurança Nacional, formada por senadores, voltou-se à defesa pela conformação da nova política aos arranjos constitucionais e legais e estruturas vigentes. Suas prioridades residiram em assegurar que tanto a decisão final sobre apelações contra negativas de acesso e reclassificação da informação quanto a coordenação da política de acesso fossem delegadas a órgãos e colegiados de cada poder político.

Examinadas as evidências sobre as disputas e acomodações em cada subcanal de decisão, examinou-se que os atores-chave concentraram suas atitudes e recursos em defesa do que lhes era prioritário, aproveitando-se de suas posições de poder e reputação e sendo influenciados por ocorrências que alteraram, mesmo de forma contingencial, seus interesses e condições de barganha. Considerada esta hierarquia entre preferências e a dinâmica de conflitos e negociações entre elas, apontou-se a existência de correspondência entre o conjunto de

prioridades dos atores organizados em coalizões frente ao tratamento dado aos temas controversos nas normas formais da nova política. Como as preferências secundárias dos componentes de uma coalizão correspondiam ao que, via de regra, foi prioritário aos componentes da outra, indicou-se a ocorrência de uma larga acomodação de preferências, representada na forma um *trade-off* entre prioridades.

O último apontamento relacionado ao tratamento dado aos temas controversos na nova política brasileira de acesso, decorrentes da dinâmica política da reforma em foco, referiu-se ao fato de que estes guardam correspondência com a ambiguidade verificada entre esta política e os padrões internacionais. De um lado, o escopo amplo representou maior aderência aos padrões em relação à dimensão substantiva do direito à informação. Por outro lado, a delegação a órgãos de governo da decisão final sobre apelações e reclassificação e da coordenação da política representou uma menor aderência no que tange à dimensão da regulação do direito.

Os resultados deste capítulo sugerem também que a reforma para o acesso no caso brasileiro, bem como sua política resultante, reproduziu a lógica atribuída ao acesso à informação no contexto da “boa governança”. Nesse sentido, infere-se que a ambiguidade verificada na política de acesso à informação no Brasil, explicada a partir da dinâmica política do processo de reforma, esteja ligada a efeitos políticos da própria lógica atribuída ao acesso. Ao concentrar a razão do acesso na redução de incentivos para práticas corruptas, o discurso desta agenda reforça mecanismos e atores ligados à prevenção e combate à corrupção.

Estes resultados do capítulo lançam ainda a possibilidade de uma terceira implicação de abrangência mais ampla, de que a ambiguidade verificada no caso examinado esteja não só ligada aos efeitos da lógica do acesso à informações sobre a reforma para o acesso no Brasil, mas que esta relação represente fenômeno mais amplo e geral entre as reformas para o acesso impulsionadas ao redor do globo no contexto da “boa governança”. Desta forma, assenta-se que pesquisas futuras podem partir da exploração dos argumentos e resultados desta tese, ressaltada

a possibilidade de aplicação de sua abordagem teoria da dinâmica política para o exame de outros processos de reforma para o acesso à informação, ocorridos em outros países sob este contexto.

## 8 CONCLUSÃO

Esta tese desenvolveu abordagem teórica da dinâmica política para exame da reforma para o acesso à informação ocorrida no Brasil entre 2005 e 2012, que culminou na aprovação das principais normas formais de direito à informação no país, no caso, a LAI e o Decreto nº 7.724/2012. O processo em foco insere-se na difusão global de políticas de acesso à informação ocorrida no contexto da “boa governança”, que ascendeu a partir dos anos 1990.

Para a agenda da “boa governança”, o desenvolvimento representava função da atuação do aparato estatal, cujo papel-chave estaria relacionado ao estabelecimento de incentivos para orientação e mediação de interesses e atitudes para garantia e potencialização das forças e relações de mercado. Segundo esse ideário, a regulação da ação política seria o desafio central para que o Estado consiga exercer esse papel, norteados pelos valores da eficiência e do *rule of law*.

A corrupção, abordada como um fenômeno ligado à ação política, figura como um dos grandes entraves para que o Estado atue a partir destes valores. Desta forma, em arranjos em que esta regulação seja insuficiente, há maiores níveis de corrupção e o Estado não tem capacidade para criar e manter um ambiente de confiança e produtividade que viabilize o desenvolvimento.

A perspectiva teórica sobre a corrupção a partir da “boa governança” liga sua ocorrência a falhas institucionais que gerariam incentivos para que agentes públicos adotem práticas corruptas. A falta de instrumentos de transparência sobre as decisões e atitudes destes agentes representaria, por sua vez, a mais grave dessas falhas. O desdobramento desta perspectiva para prevenção e combate à corrupção se baseia na lógica de que o acesso à informação mitiga a ocorrência deste fenômeno à medida em que permite a regulação da ação política.

As reformas para o acesso à informação impulsionadas no contexto da “boa governança” têm sido legitimadas e orientadas por padrões internacionais fundados nessa

perspectiva sobre a corrupção e seu enfrentamento. Apoiadas no pressuposto de que os incentivos gerados pela falta de transparência estão no cerne da corrupção, organizações intergovernamentais e não-governamentais têm tanto atuado como provedoras e promotoras de princípios e boas práticas ligadas a estes padrões quanto se engajado nos processos de reforma para o acesso entre os países sob suas áreas de influência.

Apesar deste núcleo comum de atores promotores e padrões internacionais sustentados pela lógica que liga o acesso à informação à regulação da ação política, esta tese apontou que as reformas em foco e as políticas delas resultantes apresentam traços que indicam a centralidade de questões de agência e poder em seu delineamento. Por meio de análise comparada, verificou-se a presença de ambiguidade entre as políticas de acesso à informação dos países ao redor do mundo frente aos padrões internacionais que lhes deram origem. Os resultados desta análise indicaram que os dispositivos destas políticas associados à dimensão substantiva do direito à informação apresentam, na média, nível de aderência maior do que daqueles ligados à regulação do exercício deste direito<sup>76</sup>.

A política brasileira de acesso à informação se destaca nesse panorama. O Brasil faz parte do grupo de países com quociente de nível aderência em temas relativos à dimensão substantiva do direito à informação maior que 0,9, numa escala cujo valor máximo é 1. Porém, entre os membros deste grupo seletivo, o país ocupa a penúltima posição no que tange ao quociente de aderência em relação à dimensão da regulação do exercício deste direito.

O exame de documentos oficiais, notícias e estudos anteriores que abordam as reformas para o acesso à informação entre os diversos países, bem como no Brasil, apresentou três pontos que reforçaram a centralidade de questões de agência e poder. O primeiro referiu-se ao fato destas reformas terem deixado em segundo plano a ligação do acesso à informação com a

---

<sup>76</sup> Como indicado no capítulo 2, enquanto a primeira dimensão corresponde à precedência do direito à informação como fundamental, ao escopo deste direito, ao rol de titulares e a sua promoção, a regulação está associada às regras e procedimentos para processamento de pedidos de acesso, aos prazos de atendimento destes pedidos, às exceções ao acesso, às apelações em caso de negativa de acesso e às sanções em caso de transgressão.

liberdade de expressão, de opinião e de imprensa e a outros assuntos dos direitos humanos. A origem destes efeitos residiria na mencionada lógica do acesso à informação no contexto da “boa governança”, que ressaltaria sua função de mitigação da corrupção.

O segundo ponto referiu-se a indicações de que as organizações intergovernamentais e não-governamentais provedoras e promotoras dos padrões internacionais têm atuado em processos de reforma para o acesso orientadas não somente com vistas à maior eficiência ou da melhor adequação. Apesar de comumente se posicionarem pela maior aderência aos padrões, estas organizações também se vinculam a preferências e agendas de Estados-parte, parceiros governamentais, grupos representados e financiadores com diferentes interesses e visões sobre o tema. Esta situação acarretaria posicionamentos e comportamentos por vezes divergentes e contraditórios entre estes atores em relação aos próprios padrões internacionais.

O último ponto relaciona-se aos apontamentos de estudos anteriores sobre a relevância de conflitos e negociações entre coalizões no delineamento das reformas em foco e das preferências de poder que orientaram os atores nelas engajados<sup>77</sup>. Assim, de forma geral, as reformas para o acesso à informação no contexto da “boa governança” têm sido impulsionadas por organizações e grupos orientadas por interesses ligados ao aumento ou manutenção de suas competências, influência e reconhecimento, a despeito de serem sustentadas pelo discurso sobre a necessidade de regulação da ação política.

O cotejamento dos níveis de aderência dos dispositivos da política resultante da reforma para o acesso à informação no Brasil com as competências, fontes de financiamento, áreas de influências e bases de apoio e representação das organizações e grupos específicos engajados indicou significativa correspondência entre eles. De um lado, a política brasileira apresentou grande aderência aos padrões internacionais nos temas que foram, *a priori*, mais importantes para as organizações intergovernamentais e não-governamentais. Do outro, esta política teve

---

<sup>77</sup> Estes estudos foram analisados no capítulo 2.

menor aderência nos temas em que este resultado era prioritário para as organizações governamentais e grupos associados. Esta ambiguidade nos níveis de aderência no caso brasileiro indicou tanto a pertinência sobre a presença de disputas por preferências de poder e reputação quanto a possível insuficiência da ideia de que houve “vencedores levando tudo”.

A abordagem teórica desenvolvida nesta tese para exame da reforma em foco voltou-se ao exame tanto dos embates entre os atores-chave como das composições entre suas preferências. Assumiu-se, assim, que a ambiguidade verificada nas políticas de acesso à informação impulsionadas no contexto da “boa governança”, em especial no caso brasileiro, resultou de questões de agência e poder que se manifestaram por meio de conflitos e negociações por poder e reputação entre as organizações e grupos engajados. Desta forma, a hipótese que orientou esta tese foi a seguinte: a dinâmica política de disputas e acomodações de preferências entre os atores-chave forjou a reforma para o acesso à informação no Brasil, produzindo uma política ambígua frente aos padrões internacionais que a legitimaram.

Para verificação desta hipótese, adotou-se o mecanismo dinâmica política, que parte da conceitualização de um esquema analítico que permite a investigação das bases contextuais da reforma em foco, dos atores-chave engajados e suas preferências em torno dos temas controversos neste processo, bem como das disputas e acomodações ocorridas em torno destes temas e de seus reflexos na política de acesso à informação resultante. Este esquema considera também que essas disputas e acomodações ocorrem a partir de uma sequência de subcanais de decisão que representam espaços com regras de participação e deliberação específicas, por meio dos quais se desenrolam os processos de reforma nos regimes constitucionais contemporâneos. Nesta sequência, os resultados do subcanal anterior representam não só entradas, mas também impõem determinados limites à pauta e decisão no subcanal posterior.

As principais normas formais da política brasileira de acesso à informação, a LAI e o Decreto nº 7.724/2012, resultaram de um processo que se desenrolou com o engajamento de

organizações governamentais, intergovernamentais e não-governamentais e grupos específicos. Os temas em torno dos quais verificou-se a ocorrência de maior controvérsia foram aqueles relativos ao escopo do direito à informação, ao prazo máximo de sigilo da informação, à delegação da competência para decisão final sobre reclassificação da informação e apelações em caso negativas de acesso e à coordenação da implementação da política de acesso.

A apresentação das evidências sobre o processo de reforma em foco e de seus resultados se deu pela elaboração de narrativa sobre seu desenrolar, desde seu cenário inicial, passando pela sequência de subcanais de decisão por meio dos quais este processo se desenrolou até a sanção e edição das normas formais da política brasileira de acesso à informação. No segmento referente a cada subcanal, apresentaram-se as evidências sobre a participação dos atores-chave e suas preferências sobre os temas controversos, suas atitudes e recursos de poder e reputação disponíveis e mobilizados para influenciar a decisão, bem como sobre condições e eventos endógenos ou exógenos que afetaram contingencialmente as preferências e os resultados de cada tema.

O exame da dinâmica política da reforma para o acesso à informação no Brasil se baseou na verificação da presença dos componentes do mecanismo conceitualizado no delineamento e nos resultados deste processo, ou seja, no reflexo das disputas e acomodações em relação aos temas controversos na LAI e no Decreto nº 7.724/2012. Sobre os atores-chave e suas preferências, verificou-se a existência de duas coalizões. A primeira, denominada de *Coalizão pela Convergência*, foi composta pelas ONGs Artigo 19, ABRAJI e Transparência Brasil, pela UNESCO e pela Frente Parlamentar em Defesa do Acesso à Informação Pública, formada por deputados federais. Este primeiro grupo voltou-se à defesa pela maior aderência da nova política aos padrões internacionais e suas prioridades residiram em garantir o estabelecimento de um amplo escopo do direito à informação e a eliminação de quaisquer hipóteses que possibilitassem o sigilo eterno da informação.

A segunda, denominada de *Coalizão pela Conformação*, foi composta pela Casa Civil e CGU, órgãos ligados à presidência da República, e pela Aliança “Informal” pela Segurança Nacional, formada por senadores. Esta coalizão voltou-se à defesa pela conformação da nova política tanto às normas constitucionais e legais vigentes quanto às estruturas de competências e poder pré-existentes. Suas prioridades residiram em assegurar que tanto a decisão final sobre apelações contra negativas de acesso e reclassificação da informação quanto a coordenação da política fossem delegadas a órgãos e colegiados de cada poder político, o que evitaria eventuais “inconstitucionalidades” e a manutenção da CGU à frente da promoção da transparência e do acesso à informação no âmbito do Poder Executivo federal.

As evidências sobre as disputas e acomodações em cada subcanal de decisão indicaram que os atores-chave de cada coalizão, no geral, concentraram suas atitudes e recursos de poder e reputação em defesa do que lhes era prioritário. Em situações específicas que alteraram contingencialmente as preferências imediatas ou seus recursos, estes atores adaptaram seus comportamentos com atitudes e entendimentos que denotaram foco no que lhes era prioritário no momento. Considerada a hierarquia entre preferências e os conflitos e negociações entre elas, apontou-se a existência de correspondência entre as prioridades dos atores-chave das duas coalizões frente ao resultados dos temas controversos nas normas formais da nova política. Como as preferências secundárias dos componentes de uma coalizão correspondiam ao que, via de regra, era prioritário aos componentes da outra, verificou-se a ocorrência de uma larga acomodação, caracterizada pelo fato das duas coalizões terem tido suas prioridades satisfeitas, não tendo, por outro lado, obtido o que lhes era secundário.

Estes resultados desta tese sugerem que a dinâmica política da reforma para o acesso à informação no Brasil explica a ambiguidade verificada. Desta forma, questões de agência e poder importaram para o desenrolar do processo em foco, mesmo que este tenha sido impulsionado no contexto da “boa governança”, legitimado a partir do discurso sobre a urgência

da regulação da ação política. Se a investigação do caso brasileiro aponta que não houve “vencedores levando tudo”, a ambiguidade verificada e o exame desta reforma indicam que a agência dos atores-chave e suas preferências hierarquizadas de poder também não resultaram em “perdedores que não levaram nada”.

Assim, os atores-chave da *Coalizão pela Convergência*, no caso, organizações intergovernamentais e não-governamentais e um grupo específico ligados à agenda da liberdade de expressão, transparência e outros assuntos de direitos humanos, engajaram-se nessa reforma concentrando suas atitudes e recursos em defesa do escopo amplo a do fim do sigilo eterno, temas controversos mais associados ao núcleo do direito à informação nos padrões internacionais. Por outro lado, os órgãos e a aliança entre parlamentares que formaram a *Coalizão pela Conformação*, cujas prioridades estavam associadas em garantir que a nova política reproduzisse os arranjos e estruturas vigentes, atuaram de forma concentrada nos temas afetos à delegação de competências sobre a decisão de apelações e reclassificações e coordenação da implementação. Desta forma, orientaram-se com o fito de assegurar a continuidade de prerrogativas pré-existente e de alinhar as novas normas formais ao ordenamento jurídico.

Os resultados deste tese sugerem ainda que a reforma analisada e a nova política de acesso à informação no Brasil, mesmo indicada a centralidade de questões de agência e poder, reproduziram a lógica de que o acesso à informação mitiga a corrupção à medida em que permite a regulação da ação política, ligada ao discurso da “boa governança”. No plano discursivo, a reforma para o acesso no país foi fundada na legitimidade atribuída às políticas de acesso como elementos presumidamente indispensáveis para a redução da ocorrência de práticas corrupção. Como mencionado, os argumentos utilizados nos posicionamentos e atitudes dos atores-chave das duas coalizões foram, em regra, baseados nesta legitimidade. Como efeito, restou como acessória ou marginal para a reforma em foco o uso de argumentos

sobre o acesso à informação enquanto afirmação e proteção da liberdade de expressão e de outros valores relacionados.

No que tange ao plano político-institucional, a reforma e a política analisadas viabilizaram a manutenção e ampliação de privilégios de organizações intergovernamentais e não-governamentais e órgãos de governo ligados à agenda anticorrupção, proporcionando e firmando posições de poder e reputação decorrentes da lógica que liga o acesso à informação à mitigação da corrupção. No caso dos primeiros atores-chave, estes ganhos estão representados pelas parcerias e termos de cooperação com o próprio governo federal brasileiro, firmados durante o desenrolar da reforma, e a presença em conselhos paritários e os espaços de mídia. Para as organizações governamentais engajadas, tais privilégios referem-se principalmente ao maior nível de discricionariedade na regulação do exercício do direito à informação em relação ao recomendado pelos padrões internacionais. Assim, a nova política gerou uma distribuição de poderes que permitiu que a Casa Civil e a CGU mantivessem ou expandissem prerrogativas.

Ressalta-se que estes privilégios gerados às organizações intergovernamentais, não-governamentais e governamentais representam efeitos de agência e poder. Assim, verificou-se a relevância tanto do engajamento destes atores no processo em foco quanto de sua capacidade de influência-lo a partir de atitudes e recursos ligados ao uso de prerrogativas e reputações decorrentes de ganhos de ações anticorrupção anteriores. O reconhecimento da Campanha Voto Limpo 2002, no caso da Transparência Brasil, e os resultados do Portal da Transparência, no caso da CGU, abordados na seção 5.3, são exemplos desses ganhos anteriores utilizados como recursos de poder e reputação na reforma para o acesso no Brasil.

Nesse sentido, infere-se que a ambiguidade na política de acesso à informação no Brasil, explicada a partir da dinâmica política do processo de reforma examinado, esteja ligada a efeitos políticos contraditórios da própria lógica atribuída ao acesso no contexto da “boa governança”. Ao concentrar a razão das políticas de acesso na redução de incentivos para práticas corruptas,

esta agenda cria privilégios a atores e programas ligados à prevenção e combate à corrupção. Por conta dos resultados de poder e reputação decorrentes destes privilégios, aumenta-se a propensão a existência de disputas e acomodações relacionadas a eles. Por outro lado, restam em segundo plano a busca de organizações e grupos pela condução de programas e ações de acesso à informação ligados à liberdade de expressão, opinião e outros assuntos ligados aos direitos humanos.

Assim, eleva-se a possibilidade de que competências e recursos para implementação de políticas de acesso à informação sejam direcionados para agências anticorrupção. Esta possibilidade também irá se refletir na busca destas mesmas agências em fortalecer os componentes dessas políticas que ampliem suas próprias capacidades de enfrentamento da corrupção, como a expansão do escopo de atuação a outros níveis de governo, como verificado no caso brasileiro. Desta forma, organizações intergovernamentais e não-governamentais, mesmo que associadas a outros assuntos da pauta de direitos humanos, devem buscar por parcerias e atuações conjuntas com essas agências anticorrupção para ampliar sua própria área e capacidade de influência. Esta situação, de forma geral, deve gerar e reforçar esses possíveis efeitos políticos da lógica do acesso à informação na “boa governança”, contraditórios a sua própria gênese, ligada à urgência da regulação da ação política.

Estes apontamentos anteriores que sugerem que a dinâmica política da reforma em foco explica a ambiguidade da política brasileira de acesso, bem como de que esta reforma, por sua vez, reproduziu a lógica do acesso à informação no contexto da “boa governança” e seus efeitos políticos, lançam a possibilidade de uma terceira implicação. Como apresentado, a diferença nos níveis de aderência entre os dispositivos da nova política de acesso no Brasil acompanha tendência mundial.

Assim como os quocientes médios mundiais de aderência aos padrões internacionais, a aderência da política analisada foi maior em relação à dimensão substantiva do direito à

informação do que quanto aos temas mais afetos à regulação do exercício deste direito. Estas indicações ressaltam a possibilidade de que a relação entre a ambiguidade verificada, a centralidade da agência e poder da reforma no caso brasileiro e os efeitos políticos da lógica do acesso à informações no contexto da “boa governança” se refira a um fenômeno mais amplo.

Desta forma, considera-se que pesquisas futuras podem tirar proveito da exploração dos argumentos e resultados desta tese. Primeiramente, resalta-se a possibilidade da aplicação da abordagem teórica da dinâmica política para o exame de processos de reforma para o acesso à informação ocorridos em outros países sob o contexto da “boa governança”. Observadas a unidade de homogeneidade, a unidade e os elementos de análise e a proposta do mecanismo da dinâmica política, acredita-se que a aplicação desta abordagem em outros casos gere resultados que permitam a comparabilidade e a formulação de hipóteses mais amplas.

Assenta-se assim a possibilidade de aplicação dos resultados desta tese e de outros trabalhos gerados a partir de certa homogeneidade, em estudos comparados. Dado que a reforma para o acesso à informação no caso brasileiro insere-se num fenômeno de difusão de políticas no contexto da “boa governança”, a utilização de modelos de análise baseados em conceitos de convergência e transferência de políticas podem explorar as generalidades e efeitos mais amplos da lógica atribuída ao acesso neste contexto.

Os resultados desta tese indicam ainda a presença de elementos que possam vir a caracterizar determinada dependência de trajetória em relação ao campo institucional do acesso à informação. Mesmo que, neste momento, o processo examinado no caso brasileiro esteja circunscrito a período histórico relativamente curto, iniciado no anos 2000, sua lógica e as preferências, atitudes e recursos dos atores-chave lançam indícios que, no futuro, poderão caracterizar efeitos de aprisionamento e retornos crescentes, bem como a ocorrência de mudanças incrementais baseadas no reforço de caminhos anteriores.

## 9 REFERÊNCIAS

- ABRAJI. Direito de Acesso à Informação Pública. **Direito de Acesso à Informação Pública: Notícias 2003-2005, 2003a.** Disponível em: <<http://old.abraji.org.br/home?id=65&pagina=32&pagina=31&pagina=30&pagina=29&pagina=28>>. Acesso em: 18 ago. 2018.
- ABRAJI. Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas: Relatório Final. **Direito de Acesso à Informação Pública, 2003b.** Disponível em: <[http://www.abraji.org.br/?id=90&id\\_noticia=66](http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=66)>. Acesso em: 18 ago. 2018.
- ABRAJI. 18 entidades civis lançam o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas e estudam entrar com Adin contra sigilo eterno. **Direito de Acesso à Informação Pública, 2004.** Disponível em: <[http://www.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=141](http://www.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=141)>. Acesso em: 20 Mar 2017.
- ABRAJI. Governo vence, por 31 a 24 votos, e Senado converte MP do sigilo eterno em lei. **Direito de Acesso à Informação Pública, 2005.** Disponível em: <[http://www.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=187](http://www.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=187)>. Acesso em: 30 Mar. 2017.
- ABRAJI. Direito de Acesso à Informação Pública. **Direito de Acesso à Informação Pública: Notícias 2006, 2006a.** Disponível em: <<http://old.abraji.org.br/home?id=65&pagina=27>>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- ABRAJI. Lula diz que vai dar mais acesso a informação pública. **Direito de Acesso à Informação Pública, 2006b.** Disponível em: <[http://old.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=357](http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=357)>. Acesso em: 7 Set. 2018.
- ABRAJI. Ata da Reunião de 29/03/2007 do Fórum de Direito de Acesso a Informação Pública. **Direito de Acesso à Informação Pública, 2007.** Disponível em: <<http://old.abraji.org.br/midia/arquivos/file1175545066.doc>>. Acesso em: 8 set. 2018.
- ABRAJI. No exterior, Brasil se compromete a promover mais acesso a informações públicas. **Direito de Acesso à Informação Pública, 2008.** Disponível em: <[http://old.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=638](http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=638)>. Acesso em: 8 set. 2018.
- ABRAJI. Instalada comissão para analisar projeto de lei de acesso a informações referentes a órgãos públicos. **Direito de Acesso à Informação Pública, 2009a.** Disponível em: <[http://old.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=1000](http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=1000)>. Acesso em: 8 set. 2018.
- ABRAJI. Lei de Acesso terá frente parlamentar de apoio. **Direito de Acesso à Informação Pública, 2009b.** Disponível em: <[http://old.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=919](http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=919)>. Acesso em: 8 set. 2018.
- ABRAJI. Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas. **Direito de Acesso à Informação Pública, 2009c.** Disponível em: <[http://old.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=831](http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=831)>. Acesso em: 8 set. 2018.
- ABRAJI. Seminário discutiu projeto brasileiro de lei de acesso e exemplos internacionais dessa legislação. **Direito de Acesso à Informação Pública, 2009d.** Disponível em: <[http://old.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=866](http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=866)>. Acesso em: 8 set. 2018.

- ABRAJI. Transparência federal vai em marcha lenta. **Direito de Acesso à Informação Pública**, 2009e. Disponível em: <[http://old.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=983](http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=983)>. Acesso em: 8 set. 2018.
- ABRAJI. Unesco lança no Brasil a obra gratuita Liberdade de Informação: um Estudo de Direito Comparado. **Direito de Acesso à Informação Pública**, 2009f. Disponível em: <[http://old.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=1088](http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=1088)>. Acesso em: 8 set. 2018.
- ABRAJI. Direito de Acesso à Informação Pública. **Direito de Acesso à Informação Pública: Notícias** 2009, 2009g. Disponível em: <<http://old.abraji.org.br/home?id=65&pagina=19>>. Acesso em: 8 set. 2018.
- ABRAJI. Relatório preliminar do projeto de Lei de Acesso acaba com sigilo eterno. **Direito à Informação Pública**, 2009g. Disponível em: <[http://old.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=1052](http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=1052)>. Acesso em: 3 fev. 2019.
- ABRAJI. Mais candidatos ao Senado se comprometem com a lei de acesso a informação. **Direito de Acesso à Informação Pública**, 2010a. Disponível em: <[http://old.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=1272](http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=1272)>. Acesso em: 10 set. 2018.
- ABRAJI. Por pressão do Itamaraty, governistas desejam sigilo de documentos ultrassecretos por 75 anos. **Direito de Acesso à Informação Pública**, 2010b. Disponível em: <[http://old.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=1124](http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=1124)>. Acesso em: 10 set. 2018.
- ABRAJI. Direito de Acesso à Informação Pública. **Direito de Acesso à Informação Pública: Notícias** 2011, 2011a. Disponível em: <<http://old.abraji.org.br/home?id=65&pagina=14&pagina=13&pagina=12&pagina=11&pagina=10&pagina=9&pagina=8&pagina=7>>. Acesso em: 10 set. 2018.
- ABRAJI. Dilma muda de opinião de novo sobre sigilo de documentos, segundo Ideli. **Direito de Acesso à Informação Pública**, 2011b. Disponível em: <[http://old.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=1580](http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=1580)>. Acesso em: 12 set. 2018.
- ABRAJI. O decreto da Lei de Acesso: as falhas e os pontos positivos. **Direito de Acesso à Informação Pública**, 2011c. Disponível em: <[http://old.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=2055](http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=2055)>. Acesso em: 13 set. 2018.
- ABRAJI. Sarney diz apoiar prazo de 50 anos para fim de sigilo. **Direito de Acesso à Informação Pública**, 2011d. Disponível em: <[http://old.abraji.org.br/home?id=90&id\\_noticia=1676](http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=1676)>. Acesso em: 12 set. 2018.
- ABRAJI. Abraji apoia limite de 50 anos para divulgação de papéis. **Notícias**, p. <http://abraji.org.br/noticias/abraji-apoia-limite-de-50-anos-para-divulgacao-de-papeis>, 2011e. Disponível em: <<http://abraji.org.br/noticias/abraji-apoia-limite-de-50-anos-para-divulgacao-de-papeis>>. Acesso em: 2 fev. 2019.
- ABRAJI. Sobre a ABRAJI. **Institucional**, 2018. Disponível em: <<http://www.abraji.org.br/institucional/#sobre-a-abraji>>. Acesso em: 12 ago. 2018.
- ABRAMO, C. W. Percepções pantanosas. **Revista da CGU**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 117-121, 2006.

- ABRAMO, C. W. A César o que é de César (mas devagar com o andor). **Fórum de Acesso**, 2009. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/?p=567>>. Acesso em: 16 Feb. 2017.
- ABRAMO, C. W. **Entrevista com Diretor da ONG Transparência Brasil [Fev. 15, 2017]**. Entrevistador: o autor. São Paulo. Arquivo digital (56min22s). 2017a.
- ABRAMO, C. W. **Anexos mencionados no endereço eletrônico** <http://www.informacaopublica.org.br/?p=567>. Transparência Brasil. São Paulo. 2017b.
- ABRÚCIO, F. Os barões da federação. **Lua Nova**, n. 33, p. 12-33, 1994.
- ACCESS INFO EUROPE & CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. Country Data. **Global Right to Information Rating**, 2018. Disponível em: <<http://www.rti-rating.org>>. Acesso em: 30 set. 2018.
- AFONSO, J. R. **Responsabilidade Fiscal no Brasil: Uma Memória da Lei**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ALLISON, G.; HALPERIN, M. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. **World Politics**, v. 24, p. 40-79, 1972.
- ALLISON, G.; ZELIKOW. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Longman, 1999.
- ALMEIDA, P. R. O Brasil e o FMI de 1944 a 2002: um relacionamento feito de altos e baixos. **Revista História Hoje**, n. 1, 2003. ISSN 1806-3993.
- ANECHIARICO, F.; JACOBS, J. B. **The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Controls Makes Government Ineffective**. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.
- ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus Possíveis Desdobramento à Accountability Democrática no Brasil**. FGV. São Paulo, p. 132. 2012.
- ANGÉLICO, F. **Entrevista com representante da ONG Transparência Brasil [Fev. 16, 2017]**. Entrevistador: o autor. São Paulo. Arquivo digital (45min29s). 2017.
- ARANTES, R. B. The Federal Police and the Ministério Público. In: POWER, T.; TAYLOR, M. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: Notre Dame Press, 2011a. p. 184-217.
- ARTHUR, W. B. Positive Feedbacks in the Economy. **Scientific American**, p. 90-99, fev. 1990.
- ARTIGO 19. The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation. **International standards: Right to information**, 1999. Disponível em: <<https://www.article19.org/resources/international-standards-right-information/>>. Acesso em: 23 abr. 2019.
- ARTIGO 19. A Organização. **Artigo 19 - Quem somos**, São Paulo, 2007a. Disponível em: <<http://artigo19.org/a-organizacao/>>. Acesso em: 7 set. 2018.
- ARTIGO 19. Notícias abr/2007 - mai/2008. **Artigo 19 - Notícias**, 2007b. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/category/noticias/page/75/>>. Acesso em: 7 set. 2018.

- ARTIGO 19. Brasil: Conselho de Direitos Humanos da ONU pede aprovação de lei de acesso à informação pública. **Artigo 19 - Notícias**, 2008. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/2008/04/16/brasil-conselho-de-direitos-humanos-da-onu-pede-aprovacao-de-lei-de-acesso-a-informacao-publica/>>. Acesso em: 7 set. 2018.
- ARTIGO 19. Mais candidatos ao Senado se comprometem com a lei de acesso. **Artigo 19 - Notícias**, 2010. Disponível em: <<http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=603>>. Acesso em: 18 set. 2018.
- ARTIGO 19. Informação é um direito seu. **Artigo 19 - Notícias**, 2011a. Disponível em: <<http://artigo19.org/infoedireitoseu/?cat=20>>. Acesso em: 12 set. 2018.
- ARTIGO 19. Walter Pinheiro é o novo relator do projeto de acesso no Senado. **Artigo 19 - Notícias**, 2011b. Disponível em: <<https://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=699>>. Acesso em: 10 set. 2018.
- ARTIGO 19. Transparência. **Artigo 19 - Transparência**, 2018. Disponível em: <<http://artigo19.org/transparencia/>>. Acesso em: 29 set. 2018.
- AVELAR, L.; LIMA, F. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. **Lua Nova**, n. 49, p. 11-49, 2000.
- BANISAR, D. **Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws**. London: Privacy International, 2006.
- BARNETT, M. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- BBC. Brasil cai nove posições no ranking de corrupção. **BBC Brasil.com**, 2003. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/10/printable/031007\\_corrupcaoep.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/10/printable/031007_corrupcaoep.shtml)>. Acesso em: 10 Apr 2017.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Michigan: University of Michigan Press, 2013.
- BERLINER, D. Transnational advocacy and domestic law: International NGOs and the design of freedom of information laws. **Review of International Organizations**, v. 11, p. 121-144, 2016.
- BEZERRA, M. O. **Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- BEZERRA, M. O. **Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.
- BIRKINSHAW, P. Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights? **Administrative Law Review**, v. 58, n. 1, p. 178-218, 2006. ISSN 0001-8368.
- BOUTINOT, A.; MANGEMATIN. Surfing on institutions: When temporary actors in organizational fields respond to institutional pressures. **European Management Journal**, n. 31, p. 626-641, 2013.
- BRASIL. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências**. Brasília. 1998.

- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.** Brasília. 2000.
- BRASIL. **Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002: Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências.** Brasília. 2002a.
- BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002: Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c".** Brasília. 2002b.
- BRASIL. **Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.** Brasília. 2002c.
- BRASIL. **Decreto nº 4.923 de 18 de dezembro de 2003: Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.** Brasília. 2003.
- BRASIL. **Decreto nº 5.301 de 9 de dezembro de 2004. Regulamenta o disposto na Medida Provisória no 228, de 9 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências.** Brasília. 2004.
- BRASIL. **Exposição de Motivos nº 196/2004 - MJ/CC/GSI/AGU.** Brasília. 2004a.
- BRASIL. **Lei Nº 10.869, de 13 de maio de 2004: Conversão da MPv nº 163, de 2004. Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Brasília. 2004b.
- BRASIL. **Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005: Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores Internet.** Brasília. 2005.
- BRASIL. **Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006: Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências.** Brasília. 2006a.
- BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006: Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.** Brasília. 2006b.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011: Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal.** Brasília. 2011a.
- BRASIL. **Mensagem nº 523, de 18 de novembro de 2011.** Brasília. 2011b.
- BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012: Regulamenta a Lei nº 12.527.** Brasília. 2012.

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, até a Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017**. Brasília. 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997a.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 21-38.
- BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil. **American Political Science Review**, v. 106, n. 4, p. 742-761, 2012.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei Complementar PLP 18/1999: Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável**. Brasília. 1999.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei PLC 219/2003: Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública**. Brasília. 2003.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei de Conversão MPV 228/2004: Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências**. Brasília. 2004.
- CANELA GODOY, G. **Entrevista com conselheiro da UNESCO para Comunicação e Informação junto ao Mercosul e Chile**. Entrevistador: o autor. Montevideo. Arquivo digital (72min52s). 2017.
- CAPIBERIBE, J. **Entrevista com Senador que apresentou o projeto da Lei Complementar 131/2009 [Mar. 7, 2017]**. Entrevistador: o autor. Brasília. Arquivo digital (26min8s). 2017.
- CARDOSO, F. H. **Diários da Presidência 1997-1998**. São Paulo: Companhia das Letras, v. 2, 2016.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J., et al. **A pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.
- CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. Who we are. **Board of Directors**, 2018. Disponível em: <<https://www.law-democracy.org/live/about-us/who-we-are/>>. Acesso em: 1 out. 2018.
- CENTRO KNIGHT. ABRAJI torna-se uma das principais organizações de jornalismo investigativo do mundo. **Centro Knight: Notícias**, 2010. Disponível em: <<https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/abraji-torna-se-uma-das-principais-organizacoes-de-jornalismo-investigativo-do-mundo>>. Acesso em: 12 ago. 2018.
- CEPAL. **El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos**. ECLAC. Santiago. 1998.

- CGU. Relatório de Atividades no Ano de 2001. **CGU - Relatório de Atividades**, 2001. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2004-a-2001/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2001.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2004-a-2001/relatorio_gestao_cgu_2001.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2018.
- CGU. Anadyr cumprimenta ONG pela campanha "Voto Limpo 2002". **CGU - Notícias**, 2002. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2002/08/anadyr-cumprimenta-ong-pela-campanha-voto-limpo-2002>>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- CGU. Waldir Pires anuncia criação do Portal da Transparência. **CGU - Notícias**, 2003a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2003/10/waldir-pires-anuncia-criacao-do-portal-da-transparencia>>. Acesso em: 5 fev. 2017.
- CGU. Waldir Pires assina Convenção da ONU contra a Corrupção. **CGU - Notícias**, 2003b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2003/12/waldir-pires-assina-convencao-da-onu-contra-a-corrupcao>>. Acesso em: 12 ago. 2018.
- CGU. Notícias 2003. **CGU - Notícias**, 2003c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2003>>. Acesso em: 11 ago. 2018.
- CGU. CGU lança Portal para facilitar controle sobre gastos públicos. **CGU - Notícias**, 2004a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2004/11/cgu-lanca-portal-para-facilitar-controle-sobre-gastos-publicos>>. Acesso em: 12 ago. 2018.
- CGU. Comentários do Ministro do Controle e da Transparência, Waldir Pires, sobre a pesquisa da Transparência Internacional. **CGU - Notícias**, 2004b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2004/10/comentarios-do-ministro-do-controle-e-da-transparencia-waldir-pires-sobre-a-pesquisa-da-transparencia-internacional>>. Acesso em: 18 ago. 2018.
- CGU. Waldir Pires: Governo quer a imprensa livre. **CGU - Notícias**, 2004c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2004/08/waldir-pires-governo-quer-a-imprensa-livre>>. Acesso em: 18 ago. 2018.
- CGU. CGU define estratégias para enfrentamento preventivo da corrupção. **CGU - Notícias**, 2006a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2006/03/cgu-define-estrategias-para-enfrentamento-preventivo-da-corrupcao>>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- CGU. Dia Internacional contra a Corrupção é oportunidade para incentivo ao controle social. **CGU - Notícias**, 2006b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2006/12/dia-internacional-contra-a-corrupcao-e-oportunidade-para-incentivo-ao-controle-social>>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- CGU. **Autos do processo nº 00190.031025/2006-69. Pedido de Informação e-SIC nº 00075.000152/2017-95**. CGU. Brasília, p. 37. 2006c.
- CGU. Notícias 2006. **CGU - Notícias**, 2006d. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2006/>>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- CGU. **Autos do processo nº 00190.009300/2007-49. Pedido de Informação e-SIC nº 00075.000152/2017-95**. Brasília, p. 164. 2007.
- CGU. **Boletim Informativo - Portal da Transparência - Edição nº 3 - Abril a Junho de 2009**. Controladoria-Geral da União. Brasília, p. 2. 2009b.

- CGU. Portal da Transparência é premiado em concurso promovido pela ENAP. **CGU - Notícias**, 2009b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2008/04/portal-da-transparencia-e-premiado-em-concurso-promovido-pela-enap>>. Acesso em: 8 set. 2018.
- CGU. Notícias 2009. **CGU - Notícias**, 2009c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2009/10>>. Acesso em: 8 set. 2018.
- CGU. **Projeto de Cooperação Técnica entre o Governo Brasileiro e a UNESCO: Política Brasileira de Acesso à Informações Públicas**. Brasília. 2010a.
- CGU. Notícias 2010. **CGU - Notícias**, 2010b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2010/>>. Acesso em: 10 set. 2018.
- CGU. Hage: Lei de Acesso a Informação deve ser aprovada, ainda que não seja a ideal. **CGU - Notícias**, 2011a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2011/07/hage-lei-de-acesso-a-informacao-deve-ser-aprovada-ainda-que-nao-seja-a-ideal>>. Acesso em: 10 set. 2018.
- CGU. Notícias 2011. **CGU - Notícias**, 2011b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2011/>>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- CGU. Notícias 2012. **CGU - Notícias**, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2012/05>>. Acesso em: 13 set. 2018.
- CGU. Parceria para Governo Aberto. **Governo Aberto - O que é a iniciativa**, 2014. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>>. Acesso em: 30 set. 2018.
- CGU. 40º Sorteio. **CGU - Programa de Fiscalização em Entes Federativos**, 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/edicoes-antiores/municipios/40o-sorteio>>. Acesso em: 20 mai. 2018.
- CGU. **Documentos mencionados nos autos do processo 00190.004574/2005-80. Pedido de Informação e-SIC 00075.000199/2017-59**. Brasília, p. 123. 2017.
- CGU. CGU apresenta inovações e melhorias do novo Portal da Transparência. **CGU - Notícias**, 2018a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/06/cgu-apresenta-inovacoes-e-melhorias-do-novo-portal-da-transparencia>>. Acesso em: 12 ago. 2018.
- CGU. Detalhamento Convênios e Outros Acordos. **Portal da Transparência**, 2018b. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/consulta?conveniente=8420113&ordenarPor=conveniente&direcao=desc>>. Acesso em: 11 ago. 2018.
- CNN. IMF agrees on Brazil loan. **CNNMoney.com**, 1998. Disponível em: <<http://cnnmoney.printthis.clickability.com/pt/cpt?expire=&title=IMF+agrees+on+Brazil+loan>>. Acesso em: 18 jan. 2017.
- COLLOR DE MELLO, F. Proposta de Substitutivo para o Projeto de Lei PLC 41/2010. **Senado Federal: Atividade Legislativa**, 2011. Disponível em:

- <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3948499&disposition=inline>>. Acesso em: 12 set. 2018.
- CONSELHO JURÍDICO INTERAMERICANO. Principios sobre el Derecho de Acceso a la Inofrmación. **OEA - website**, 2008. Disponível em: <[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf)>. Acesso em: 8 set. 2018.
- CONSULTOR JURÍDICO. FHC não está acima da lei e CPI não foi descartada, diz advogado. **Combate à Corrupção**, 2001. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2001-abr-18/golpe\\_mestre\\_fhc\\_oposicao\\_nao\\_sepultou\\_cpi](https://www.conjur.com.br/2001-abr-18/golpe_mestre_fhc_oposicao_nao_sepultou_cpi)>. Acesso em: 23 jul. 2018.
- CONTAS ABERTAS. CGU deve ser reestruturada para lei de acesso a informação ter sucesso, afirma fórum. **Contas Abertas - Notícias**, 2009. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/2333>>. Acesso em: 14 fev. 2017.
- CORDEIRO, N. **Accountability e reputação: financiamento de campanhas e reeleição de deputados envolvidos em escândalos de corrupção (2002-2006)**. UFRJ. Rio de Janeiro. 2014.
- CORRÊA, I. M. Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a administração pública federal. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 163-190.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile. **Corte Interamericana de Direitos Humanos - Decisões**, 2006. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e Outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil. **Corte Interamericana de Direitos Humanos - Decisões**, 2010. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2018.
- COSTA, S. Do Freedom of Information Laws Decrease Corruption? **Journal of Law, Economics & Organization**, 29, n. 6, 2013. 1317-1340.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos quantitativo, qualitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- CTPCC. Ata da 1ª Reunião do CTPCC. **Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**, 2005a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-1a-reuniao-nov-2004.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.
- CTPCC. Ata da 2ª Reunião do CTPCC. **Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**, 2005b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-2a-reuniao-jul-2005.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

- CTPCC. Ata da 3ª Reunião do CTPCC. **Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**, 2005c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-2a-reuniao-jul-2005.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2018.
- CTPCC. Ata da 4ª Reunião do CTPCC. **Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**, 2005d. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-3a-reuniao-ago-2005.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2018.
- CTPCC. Ata da 5ª Reunião do CTPCC. **Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**, 2006a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-5a-reuniao-mar-2006.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2018.
- CTPCC. Ata da 6ª Reunião do CTPCC. **Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**, 2006b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-6a-reuniao-jun-2006.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2018.
- CTPCC. Ata da 7ª Reunião do CTPCC. **Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**, 2007. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-7a-reuniao-jun-2007.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2018.
- CTPCC. Ata da 9ª Reunião do CTPCC. **Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**, 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-9a-reuniao-set-2008.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2018.
- CTPCC. Ata da 10ª Reunião do CTPCC. **Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**, 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-10a-reuniao-mar-2009.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2018.
- CUNHA FILHO, M. C. The Right to Information System in Brazil: Tensions between Transparency and Control of Information. **Law and Politics in Africa, Asia and Latin America**, n. 4, p. 412-434, 2017.
- CUNHA FILHO, M. C. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, Brasília, v. 10, n. 16, p. 878-907, 2018.
- CUNHA FILHO, M. C. **A Construção da Transparência Pública no Brasil: Análise da Elaboração e Implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019)**. UnB. Brasília, p. 239. 2019.
- CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, V. C. S. **Lei de acesso à informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

- DARBISHIRE, H. **Proactive Transparency: The future of the right to information?** The World Bank Institute. [S.l.]. 2009.
- DEEG, R. Change from Within: German and Italian Finance in the 1990s. In: STREECK, W.; THELEN, K. **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economics.** Nova Iorque: Oxford University Press, 2005. p. 169-202.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, p. 147-160, 1983.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis.** Chicago: Chicago Press University, 1991. Cap. 1.
- EBC. Governo promulga convenção interamericana contra corrupção. **Agência Brasil**, 2002. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/agenciabrasil/node/582099>>. Acesso em: 17 Mar. 2017.
- ELLIOTT, K. A. Introdução. In: ELLIOTT, K. A. **A corrupção e a economia global.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002a. p. 17-26.
- ESCALERAS, M.; LIN, S.; REGISTER, C. Freedom of informatio acts and public sector corruption. **Public Choice**, 145, 2010. 435-460.
- ESTADÃO. Entidades apoiam limite de 50 anos para divulgação. **Notícias**, p. <http://abraji.org.br/noticias/abraji-apoia-limite-de-50-anos-para-divulgacao-de-papeis>, 2011. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,entidades-apoiam-limite-de-50-anos-para-divulgacao,732370>>. Acesso em: 2 fev. 2019.
- ESTADÃO. Corte orçamentário foi grande e nos atingiu, afirma Jorge Hage. **Política**, 2013. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,corte-orcamentario-foi-grande-e-nos-atingiu-afirma-jorge-hage-imp-,1093599>>. Acesso em: 11 ago. 2018.
- FALLETI, T. **Decentralization and Subnational Politics in Latin America.** Noa Iorque: Cambridge University Press, 2010.
- FALLETI, T. Decentralization in time: A process-tracing approach to federal dynamics of change. In: BENZ, A.; BROSCHEK, J. **Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism.** Oxford: Oxford University Press, 2013.
- FALLETI, T.; LYNCH, J. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, p. 1143-1166, 2009.
- FÉLIX, L. M. **Proactive Transparency: What has been done in Brazil.** Washington D.C.: The Institute of Brazilian Business & Public Management Issues, 2011.
- FÉLIX, L. M. **Entrevista com Auditora Federal de Finanças e Controle da Diretoria de Transparência e Controle Social da CGU [Fev. 9, 2017].** Entrevistador: o autor. Brasília. MP3 File (56min22s). 2017.
- FERNANDES, I. F. A. L. **Burocracia e Política: A Construção Institucional da Política Comercial Brasileira.** 1ª. ed. São Paulo: Biblioteca 24horas, 2011.

- FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, p. 703-745, 2008.
- FERRAZ, C.; FINAN, F. Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. **American Economic Review**, v. 101, n. 4, p. 1274-1311, 2010.
- FIANI, R. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- FIGUEIRÊDO, C. M. C.; NÓBREGA, C. M. C. The Fiscal Accountability Act Brazil's Experience. In: UN-ECLAC **Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal**. Santiago: UN-ECLAC, 2003. p. 67-82.
- FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008a.
- FILGUEIRAS, F. Marcos Teóricos da Corrupção. In: AVRITZER, L., et al. **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008b. p. 353-361.
- FILGUEIRAS, F. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 133-162.
- FILGUEIRAS, F. Transparency and accountability: principles and rules for the construction of publicity. **Journal of Public Affairs**, 2015.
- FOLHA. Programa de Estabilidade Fiscal. **Folha On-Line**, 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj29109845.htm>>. Acesso em: 19 Jan. 2017.
- FOLHA. FHC cria cargo de corregedor para apurar denúncias de corrupção. **Folha On-Line**, 2001. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u17936.shtml>>. Acesso em: 23 jul. 2018.
- FOLHA. FHC fechou três acordos com o FMI; confira o histórico. **Folha On-Line**, 2002a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u53074.shtml>>. Acesso em: 19 jan. 2017.
- FOLHA. Para além do discurso. **Folha On-Line**, 2002b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0908200210.htm>>. Acesso em: 19 Fev. 2017.
- FOLHA. Base do governo Lula na Câmara infla em 2003. **Folha On-Line**, 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml>>. Acesso em: 20 Mai. 2018.
- FOLHA. Escândalo do Mensalão/Eleições 2006. **Folha On-Line**, 2006a. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0905200604.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- FOLHA. ONG Transparência Brasil acusa PT de "estreiteza de pensamento". **Folha On-Line**, 2006b. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u81805.shtml>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

- FOLHA. Texto de acesso à informação mantém brecha para sigilo. **Folha On-Line**, 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0112200805.htm>>. Acesso em: 8 set. 2018.
- FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. Declaração de Atlanta é o tratado mais amplo até hoje sobre acesso a informações públicas. **Fórum-Notícias**, 2008. Disponível em: <<http://informacaopublica.org.br/?p=208>>. Acesso em: 7 set. 2018.
- FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas. **Fórum-Notícias**, 2009. Disponível em: <<http://informacaopublica.org.br/?p=490>>. Acesso em: 8 set. 2018.
- FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. Contatos dos Senadores. **Fórum-Notícias**, 2010. Disponível em: <[http://informacaopublica.org.br/?page\\_id=1820](http://informacaopublica.org.br/?page_id=1820)>. Acesso em: 10 set. 2018.
- FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, v. 17, n. 4, p. 663-671, 2007. ISSN 0961-4524.
- FOX, J.; HAIGHT, L. Transparency Reforms: Theory and Practice. In: SELEE, A.; PESCHARD, J. **Mexico's democracy challenges: politics, government, and society**. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2010.
- FREEDOMINFO.ORG. Brazil Pledges to Pass Right to Information Bill. **The Global Network of Freedom of Information Advocates**, 2009. Disponível em: <<http://www.freedominfo.org/2009/04/brazil-pledges-to-pass-right-to-information-bill/>>. Acesso em: 8 set. 2018.
- G1. 29 Personagens dos Escândalos da Era Lula. **G1 Eleições**, 2006a. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Eleicoes/0,AA1281500-6282,00-PERSONAGENS+DOS+ESCANDALOS+DA+ERA+LULA.html>>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- G1. Retrospectiva 2006: cronologia da campanha eleitoral. **G1 Política**, 2006b. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,AA1380754-5601,00.html>>. Acesso em: 18 Mar. 2017.
- GALTUNG, F.; POPE, J. The Global Coalition Against Corruption: Evaluating Transparency International. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 257-284.
- GLYNN, P.; KOBRIN, S. J.; NAIM, M. A globalização da corrupção. In: ELLIOTT, K. A. **A corrupção e a economia global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 25-57.
- GRAAF, G. Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. **Public Administration Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 39-86, 2007.
- GRAAF, G.; MARAVIĆ, P.; WAGENAAR, P. Introduction: Causes of Corruption -The Right Question or the Right Perspective? In: GRAAF, G.; MARAVIĆ, P.; WAGENAAR, P.

- The Good Cause:** theoretical perspectives on corruption. Barbara Falls: Barbara Budrich Publishers, 2010. p. 13-20.
- GRAAF, G.; VAN DER WAL, Z. Managing Conflicting Public Values: Governing With Integrity and Effectiveness. **The American Review of Public Administration** (pp. 623-630), v. 40, n. 6, 2010.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HEINELT, H. Do Policies Determine Politics? In: FISCHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton,: CRC Press, 2007. p. 109-122.
- HILL, M. **The Policy Process in the Modern State**. 3<sup>a</sup>. ed. Londres: Prentice Hall, 1997.
- HINDESS, B. International anti-corruption as a program of normalization. In: SOUSA, L.; LARMOUR, P.; HINDESS, B. **Governments, NGOs and Anti-Corruption**. Londres: Routledge, 2009. p. 18-32.
- INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. The Open Budget Survey. **Explore the Open Budget Survey & News**, 2017. Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>>. Acesso em: 1 out. 2018.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Brazil: Recent Economic Developments**. International Monetary Fund. Washington D.C., p. 218. 1998.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles**. IMF. Washington D.C. 1999.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Public Information Notice: IMF Concludes Article IV Consultation with Brazil**. IMF. Washington D.C. 2000.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Brazil: Report on Observance of Standards and Codes (ROSC) - Fiscal Transparency Module**. IMF. Washington D.C. 2001.
- JACKSON, G. Contested Boundaries: Ambiguity and Creativity in the Evolution of German Codetermination. In: STREECK, W.; THELEN, K. **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economics**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005. p. 229-254.
- JACKSON, G.; DEEG, R. The long-term trajectories of institutional change in European capitalism. **Journal of European Public Policy**, v. 19, n. 8, p. 1109-1125, 2012.
- JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.
- JCNET. Criada Frente Parlamentar pelo Acesso à Informação Pública. **Política**, 2007. Disponível em: <[https://www.jcnet.com.br/editorias\\_noticias.php?codigo=100710&ano=2007&p=>](https://www.jcnet.com.br/editorias_noticias.php?codigo=100710&ano=2007&p=>)>. Acesso em: 8 set. 2018.

- JOHNSTON, M. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem. In: ELLIOTT, K. A. **A corrupção e a economia global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 103-134.
- KING, N. Using Interviews in Qualitative Research. In: CASSELL, C.; SYMON, G. **Essential guide to qualitative methods in organization research**. Londres: Sage Publications, 2004. p. 11-22.
- KLITGAARD, R. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- KRUEGER, A. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. **The American Review**, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.
- LAMBSDORFF, J. G. Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 48, p. 221-241, 2002.
- LAMBSDORFF, J. G. **The institutional economics of corruption and reform: theory evidence, and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- LOUREIRO, J. G. **Entrevista por E-Mail com Ex Diretor de Sistemas de Informação da CGU [Fev. 28, 2017]**. Entrevistador: o autor. Brasília. Arquivo eletrônico. 2017.
- LOUREIRO; ABRUCIO ET AL. Do Controle Interno ao Controle Social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012.
- LUSTOSA DA COSTA, F. J. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- MACEDO, V. **Transparência: uma agenda da sociedade ou de governo? A difusão do acesso à informação no Brasil e no México**. UERJ. Rio de Janeiro, p. 214. 2018.
- MACHADO, R. **Lula A.C.-D.C.: Política Econômica antes e depois da "Carta ao Povo Brasileiro"**. São Paulo: Annablume, 2007.
- MAHONEY, J. Toward a Unified Theory of Causality. **Comparative Political Studies**, v. 41, n. 4/5, p. 412-436, 2008.
- MAHONEY, J. Mechanisms, Bayesianism, and process tracing. **New Political Economy**, 21, n. 5, 2016. 493-499.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Introduction. In: PRESS, C. U. **Democracy, accountability, and representation**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1999. p. 1-26.
- MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.
- MARSH, D.; SHARMAN, J. Policy diffusion and policy transfer. **Policy Studies**, 30, n. 3, 2009. 269-288.

- MEDEIROS, R. V. **Entrevista com o ex Chefe de Gabinete da Corregedoria da CGU [Fev. 21, 2017]**. Entrevistador: o autor. Fortaleza. Arquivo digital (1h20min55s). 2017.
- MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009.
- MENDONÇA, H. F. et al. Financial regulation and transparency of information: evidence from banking industry. **Journal of Economic Studies**, v. 39, n. 4, p. 380-397, 2012.
- MF. Letter of Intent of the government of Brazil. **IMF Website**, Brasília, p. 11, 1998. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/loi/111398.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2017.
- MF. Brazil Memorandum of Economic Policies March 8, 1999. **IMF Website**, 1999a. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/loi/1999/030899.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2017.
- MF. Brasil recebe US\$ 1 bi do Banco Mundial. **Fazenda-Notícias**, 1999b. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/1999/r990309>>. Acesso em: 19 jan. 2017.
- MICHENER, G. How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 28, n. 1, 2014. 77-94.
- MICHENER, G. Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism. **Latin American Politics and Society**, 57, n. 3, 2015. 77-99.
- MITCHELL, T. Society, Economy, and the State Effect. In: STEINMETZ, G. **State/Culture: State-formation after the Cultural Turn**. Ithaca: Cornell University Press, 1999. p. 76-97.
- NEXO. Qual é o impacto de transformar a CGU, o órgão anticorrupção do governo, em um ministério. **Expresso**, 2016. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2016/05/26/Qual-%C3%A9-o-impacto-de-transformar-a-CGU-o-%C3%B3rg%C3%A3o-anticorrupt%C3%A7%C3%A3o-do-governo-em-um-minist%C3%A9rio>>. Acesso em: 11 ago. 2018.
- NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NUNES, E. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2010.
- O GLOBO. Da falta de estrutura fez-se a ‘crise do apagão’ no Brasil do início do século XXI. **Acervo**, 2001. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/dafalta-de-estrutura-fez-se-cri-se-do-apagao-no-brasil-do-inicio-do-seculo-xxi-9396417>>. Acesso em: 12 ago. 2018.
- O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.
- OEA. Principles on the Right of Access to Information. **Model Inter-American Law on Access to Information**, 2008. Disponível em:

- <[http://www.oas.org/en/sla/dil/access\\_to\\_information\\_model\\_law.asp](http://www.oas.org/en/sla/dil/access_to_information_model_law.asp)>. Acesso em: 1 out. 2018.
- OLIVEIRA JÚNIOR, T.; JORDÃO, C.; CASTRO JÚNIOR, J. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 1, p. 25-47, 2014.
- OLIVEIRA JÚNIOR, T.; JORDÃO, C.; CASTRO JÚNIOR, J. Planejamento governamental e acesso à informação no Brasil: Lacunas, complementariedade e mudança institucional. **Revista Administração em Diálogo**, v. 18, n. 1, p. 112-132, 2016.
- OLIVEIRA JÚNIOR, T.; LUSTOSA DA COSTA, F.; MENDES, A. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. **Revista do Serviço Público**, Belo Horizonte, v. 67, p. 111-138, 2016.
- OLIVEIRA JÚNIOR, T.; MENDES, A. The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 3, p. 291-318, 2016.
- OLIVIERI, C. **O Controle Interno como Instrumento de Accountability Horizontal: uma Análise Exploratória da Controladoria Geral da União**. Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. São Paulo: ANPAD. 2006.
- PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RAILE, E. D. Presidentialism, Coalitions, and Accountability. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 31-55.
- PEREIRA, T. C. **A Formação da Agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do Executivo e o controle da burocracia pública**. USP. São Paulo, p. 111. 2016.
- PETERS, B. G. Institutionalism and Public Policy. In: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. **Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives**. Londres: Palgrave Macmillan, 2016. p. 57-72.
- PETERSON, H.; JONES, M. Making sense of complexity: the narrative policy framework and agenda setting. In: ZAHARIADIS, N. **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016. p. 106-131.
- PIERSON, P. Retornos crescentes, dependência da trajetória (path dependence) e o estudo da política. **Ideias**, v. 6, n. 2, p. 335-392, 2015.
- POLZER, T. **Corruption: Deconstructing the World Bank Discourse**. London School of Economics. Londres. 2001.
- PORTO, M. P. The Media and Political Accountability. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 103-126.

- POWELL, W. W. Expanding the Scope of Institutional Analysis. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. Cap. 8.
- POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. Introduction: Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011a. p. 1-28.
- POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. Conclusion: The Web of Accountability Institutions in Brazil. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011b. p. 250-275.
- PRAÇA, S. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 137-162, 2011.
- PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985-2010. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.
- PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent X principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Edito FGV, 2006. p. 39-73.
- PT. **Combate à Corrupção: compromisso com a ética**. Fundação Perseu Abramo. São Paulo. 2002.
- RADAELLI, C. Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, 13, n. 1, 2000. 25-43.
- RADAELLI, C. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. **Journal of European Public Policy**, v. 12, n. 5, p. 924-943, 2005.
- RELLY, J. E. Freedom of Information Laws and Global Diffusion: Testing Rogers's Model. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, v. 89, n. 3, p. 431-457, 2012.
- RENNÓ, L. R. Corruption and Voting. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 56-79.
- RIBEIRO FILHO, M. Parecer do Relator do Projeto de Lei PLC 219/2003. **Câmara dos Deputados: Atividade Legislativa**, 2010. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=736307&file\\_name=Tramitacao-PL+219/2003](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=736307&file_name=Tramitacao-PL+219/2003)>. Acesso em: 8 set. 2018.
- RITTER, A. et al. Using the Advocacy Coalition Framework and Multiple Streams policy theories to examine the role of evidence, research and other types of knowledge in drug policy. **Addition**, n. 113, p. 1539-1547, 2018.

- ROMÃO, J. **Entrevista com ex Ouvidor-Geral da União da CGU [Ago. 31, 2017]**. Entrevistador: o autor. Rio de Janeiro. Arquivo digital (58min53s). 2017.
- ROSE-ACKERMAN, S. A economia política da corrupção. In: ELLIOTT, K. A. **A corrupção e a economia global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 59-102.
- ROSE-ACKERMAN, S. The institutional economics of corruption. In: GRAAF, G.; MARAVIC, P.; WAGENAAR, P. **The Good Cause: theoretical perspectives on corruption**. Barbara Falls, MI, EUA: Barbara Budrich Publishers, 2010. p. 47-63.
- ROURE, W. Emenda Modificativa nº 12 do Projeto de Lei de Conversão MPV 103/2003. **Câmara dos Deputados: Atividade Legislativa**, 2003. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegraImagem.asp?strSiglaProp=MPV&intProp=103&intAnoProp=2003&intParteProp=13>>. Acesso em: 16 mar. 2017.
- SABATIER, P.; WEIBLE, C. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, P. **Theories of the Policy Process**. Colorado: Westview Press, 2007. p. 189-220.
- SAMPSON, S. Corruption and anti-corruption in Southeast Europe. In: SOUSA, L.; LARMOUR, P.; HINDESS, B. **Governments, NGOs and Anti-Corruption**. Londres: Routledge, 2009. p. 168-185.
- SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999a. p. 13-28.
- SCHMIDT, V. A. Institutionalism. In: HAY, C.; LISTER, M.; MARSH, D. **The State: Theories and Issues**. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2005. p. 98-117.
- SCHMIDT, V. A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. **European Political Science Review**, v. 2, n. 1, p. 1-25, 2010.
- SCIBERRAS DE CARVALHO, B. **A escolha racional como teoria social de política: uma interpretação crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2008.
- SCOTT, W. R. **Institutions and organizations: ideas, interests and identities**. 4ª. ed. Thousand Oaks: Stanford University, 2014.
- SENADO FEDERAL. Pronunciamento do senador César Borges em 23/03/2004. **Senado Federal: Atividade Legislativa**, 2004. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/344894>>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei PLC 41/2010: Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 1990; e revoga a Lei nº 11.111, de 2005**. Brasília. 2010.
- SENADO FEDERAL. Ata da 7ª Reunião Conjunta da CCT e da 12ª Reunião da CDH, de 13 de abril de 2011. **Senado Federal: Atividade Legislativa**, 2011. Disponível em:

- <<http://legis.senado.leg.br/sicon/index.html;jsessionid=3CEBC377898D36E32512121D0A4F4164#/pesquisa/lista/documentos>>. Acesso em: 11 set. 2018.
- SHARMAN, J. Power and Discourse in Policy Diffusion: Anti-Money Laundering in Developing States. **International Studies Quarterly**, v. 52, p. 635-656, 2008.
- SHARMAN, J. Dysfunctional Policy Transfer in National Tax Blacklists. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 23, n. 4, p. 623-639, 2010.
- SHEINGATE, A. Creativity and Constraint in the U.S. House of Representatives. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010. p. 168-203.
- SILVA, M. F. G. D. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.
- SIMMONS, B.; DOBBIN, F.; GARRETT, G. **The Global Diffusion of Markets and Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2006.
- SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.
- SOARES, M. M.; NEIVA, P. R. P. Federalism and Public Resources in Brazil: Federal Discretionary Transfers to States. **Brazilian Political Science Review**, v. 5, n. 2, p. 94-116, 2011.
- SOUSA, L. TI in search of a constituency. In: SOUSA, L.; LARMOUR, P.; HINDESS, B. **Governments, NGOs and Anti-Corruption**. Londres: Routledge, 2009. Cap. 12, p. 186-208.
- SOUSA, L.; LARMOUR, P.; HINDESS, B. Introduction. In: SOUSA, L.; LARMOUR, P.; HINDESS, B. **Governments, NGOs and Anti-Corruption**. Londres: Routledge, 2009. Cap. 12, p. 1-16.
- SOUZA, J. Weber. In: AVRITZER, L., et al. **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 81-90.
- STAKE, R. E. Qualitative Case Studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Handbook of Qualitative Research**. Londres: Sage Publications, 2005. p. 443-446.
- STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, W.; THELEN, K. **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.
- SUCHMAN, M. C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1999.
- TAVARES, M. A. R. et al. Principios y reglas para las finanzas públicas: la propuesta de la ley de responsabilidad fiscal. In: UN-ECLAC **La Política Fiscal en América Latina: Una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo**. Santiago: UN-ECLAC, 2000. p. 207-228.

- TAYA, C. **Entrevista por E-Mail com a Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção da CGU [Mar. 9, 2017]**. Entrevistador: o autor. Brasília. Arquivo digital. 2017.
- TAYLOR, M. M. Corruption, Accountability Reforms, and Democracy in Brazil. In: BLAKE, C. H.; MORRIS, S. D. **Corruption and Democracy in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009. p. 150-168.
- THE CARTER CENTER. The Atlanta Declaration and Plan of Action for the Advancement of the Right of Access to Information. **International Conference on the Right to Public Information**, 2008. Disponível em: <[https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/ati\\_atlanta\\_declaration\\_en.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/ati_atlanta_declaration_en.pdf)>. Acesso em: 1 out. 2018.
- THELEN, K. How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 208-240.
- THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.
- TRANSPARÊNCIA BRASIL. Quem somos. **transparenciabrasil.org.br**, 2018. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/quem-somos#estrutura>>. Acesso em: 11 ago. 2018.
- TRANSPARENCY EVALUATION NETWORK. Transparency Evaluations in Latin America. **transparencyevaluation.net**, 2018. Disponível em: <<http://www.transparencyevaluation.net/>>. Acesso em: 23 jul. 2018.
- TRANSPARENCY INTERNACIONAL. Who supports us. **transparency.org**, 2018. Disponível em: <[https://www.transparency.org/whoweare/accountability/who\\_supports\\_us/2](https://www.transparency.org/whoweare/accountability/who_supports_us/2)>. Acesso em: 11 ago. 2018.
- TULLOCK, G. The welfare costs do tariffs, monopolies, and theft. **Western Economic Journal**, v. 5, n. 3, p. 224-232, 1967.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. FOIA.gov. **What is FOIA?**, 2018a. Disponível em: <<https://www.foia.gov/about.html>>. Acesso em: 30 set. 2018.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. The Freedom of Information Act. **Learn**, 2018b. Disponível em: <<https://foia.state.gov/Learn/FOIA.aspx>>. Acesso em: 30 set. 2018.
- UNESCO. UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **ONUBR**, 2018a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/>>. Acesso em: 28 set. 2018.
- UNESCO. UNESCO Transparency Portal. **Where do our funds come from? - Jan. - Jun. 2018**, 2018b. Disponível em: <<https://opendata.unesco.org/financial-flows/funding>>. Acesso em: 29 set. 2018.

- UNITED NATIONS. Report of the Ad Hoc Committee for the Negotiation of a Convention against Corruption on its fourth session, held in Vienna from 13 to 24 January 2003. **www.unodc.org**, 2003a. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/treaties/convention\\_corruption/session\\_5/13e.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/convention_corruption/session_5/13e.pdf)>. Acesso em: 4 ago. 2018.
- UNITED NATIONS. Revised draft United Nations Convention against Corruption. **www.unodc.org**, 2003b. Disponível em: <[https://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/session\\_4/261\\_3\\_rev2.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_4/261_3_rev2.pdf)>. Acesso em: 4 ago. 2018.
- UNODC. Escritório de Ligação e Parceria no Brasil. **Sobre o UNODC**, 2018a. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/sobre-unodc/index.html>>. Acesso em: 30 set. 2018.
- UNODC. About UNODC. **UNODC**, 2018b. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop>>. Acesso em: 30 set. 2018.
- UOL. Uma chance para Lula. **UOL - Últimas Notícias**, 2004. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/fernandorodrigues/041218/>>. Acesso em: 12 Mar. 2017.
- UOL. FHC diz que assinou sigilo eterno de arquivos políticos "sem ler". **Política**, 2011. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/06/30/fhc-diz-que-assinou-sigilo-eterno-de-arquivos-politicos-sem-ler.htm>>. Acesso em: 3 fev. 2019.
- VIEIRA, J. B. The impact of public transparency in fighting corruption. **JeDEM**, v. 5, n. 1, p. 80-106, 2013.
- VIEIRA, V. **Entrevista com a ex Diretoria de Transparência e Controle Social da CGU [Fev. 22 e Mar. 17 2017]**. Entrevistador: o autor. Brasília. Arquivo digital (44min42s). 2017.
- WEIBLE, C.; JENKINS-SMITH, H. The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. In: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. **Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives**. Londres: Palgrave Macmillan, 2016. p. 15-34.
- WERKER, E.; AHMED, F. What Do Nongovernmental Organizations Do? **Journal of Economic Perspectives**, v. 22, n. 2, p. 73-92, 2008.
- WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism**. Nova Iorque: The Free Press, 1985.
- WORLD BANK. **The State in a Changing World - World Development 1997**. Washington D.C.: Oxford University Press, 1997a. 281 p. ISBN 0163-5085.
- WORLD BANK. Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. **The World Bank Group**, 1997b. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2016.

- WORLD BANK. **Brazil-Fiscal and Administrative Reform Special Sector Adjustment Loan Project (English)**. WB. Washington. 2000.
- XIAO,. Freedom of information reform in China: information flow analysis. **International Review of Administrative Sciences**, v. 79, n. 4, p. 790–808, 2013.
- YETIV, S. Testing the Government Politics Model: U.S. Decision Making in the 1990-91 Persian Gulf Crisis. **Security Studies**, v. 11, n. 2, p. 50-84, 2001.
- ZITTOUN, P. **The Political Process of Policymaking: A Pragmatic Approach to Public Policy**. London: Palgrave MacMillan, 2014.

## APÊNDICES

### Apêndice A – Resultados do *RTI-Rating* 2018 e do Cálculo dos Quocientes de Aderência Quanto às Dimensões do Direito à Informação

#	Country	Region	Date	Right of Access (A)	Scope (B)	Requesting Procedure (C)	Exceptions & Refusals (D)	Appeals (E)	Sanctions & Protections (F)	Promotional Measures (G)	Sum of Sections	Substantial Dimension (A+B+G)	Procedural Dimension (C+D+E+F)	Substantial / Substantial	Procedural/ Max Procedural
1	Afghanistan	Central Asia	2014	5	30	28	30	26	6	14	139	49	90	0,94	0,92
2	Mexico	Latin America	2002	6	30	28	28	26	4	14	136	50	86	0,96	0,88
3	Serbia	Europe	2003	5	30	22	26	29	7	16	135	51	84	0,98	0,86
4	Sri Lanka	South Asia	2016	5	28	26	23	29	4	16	131	49	82	0,94	0,84
5	Slovenia	Europe	2003	3	30	26	25	28	4	13	129	46	83	0,88	0,85
6	India	South Asia	2005	5	25	25	26	29	5	13	128	43	85	0,83	0,87
7	Albania	Europe	1999	6	29	26	27	23	6	10	127	45	82	0,87	0,84
8	Croatia	Europe	2003	5	30	22	26	29	5	9	126	44	82	0,85	0,84
9	Liberia	Africa	2010	5	30	19	27	20	7	16	124	51	73	0,98	0,74
10	El Salvador	Latin America	2011	6	30	24	22	23	1	16	122	52	70	1,00	0,71
11	Sierra Leone	Africa	2013	0	29	25	18	28	7	15	122	44	78	0,85	0,80
12	South Sudan	Africa	2013	6	27	16	26	22	8	15	120	48	72	0,92	0,73
13	Tunisia	Africa	2011	5	28	22	25	23	2	15	120	48	72	0,92	0,73
14	South Africa	Africa	2000	6	22	21	23	29	6	12	119	40	79	0,77	0,81
15	Vanuatu	Oceania	2017	3	26	21	23	26	6	14	119	43	76	0,83	0,78
16	Maldives	South Asia	2014	2	28	20	17	29	8	12	116	42	74	0,81	0,76
17	Azerbaijan	Central Asia	2005	5	28	24	24	19	3	12	115	45	70	0,87	0,71

#	Country	Region	Date	Right of Access (A)	Scope (B)	Requesting Procedure (C)	Exceptions & Refusals (D)	Appeals (E)	Sanctions & Protections (F)	Promotional Measures (G)	Sum of Sections	Substantial Dimension (A+B+G)	Procedural Dimension (C+D+E+F)	Substantial / Substantial	Procedural/ Max Procedural
18	Saint Kitts and Nevis	Latin America	2018	2	25	17	23	25	8	15	115	42	73	0,81	0,74
19	Antigua	Latin America	2004	3	24	20	23	24	5	14	113	41	72	0,79	0,73
20	Kenya	Africa	2016	4	29	19	19	24	6	12	113	45	68	0,87	0,69
21	Macedonia	Europe	2006	4	30	21	22	18	4	14	113	48	65	0,92	0,66
22	Nepal	South Asia	2007	5	27	19	18	26	6	12	113	44	69	0,85	0,70
23	Ethiopia	Africa	2008	5	25	19	18	25	6	14	112	44	68	0,85	0,69
24	Nicaragua	Latin America	2007	4	30	18	27	14	3	15	111	49	62	0,94	0,63
25	Moldova	Europe	2000	5	28	23	23	17	4	10	110	43	67	0,83	0,68
26	Seychelles	Africa	2018	5	25	18	21	24	5	11	109	41	68	0,79	0,69
27	Brazil	Latin America	2011	6	29	19	16	22	3	13	108	48	60	0,92	0,61
28	Ukraine	Europe	1992	5	28	19	25	19	4	8	108	41	67	0,79	0,68
29	Bangladesh	South Asia	2009	2	25	16	20	23	6	15	107	42	65	0,81	0,66
30	Kosovo	Europe	2003	2	25	23	22	21	2	11	106	38	68	0,73	0,69
31	Finland	Europe	1951	6	28	22	16	20	3	10	105	44	61	0,85	0,62
32	Malawi	Africa	2017	3	27	15	18	22	6	14	105	44	61	0,85	0,62
33	Pakistan	South Asia	2002	6	25	21	17	21	4	11	105	42	63	0,81	0,64
34	Bahamas	Latin America	2017	5	16	19	16	27	6	14	103	35	68	0,67	0,69
35	Yemen	Middle East	2012	2	29	16	19	19	3	15	103	46	57	0,88	0,58
36	Bosnia and Herzegovina	Europe	2000	4	30	21	19	16	0	12	102	46	56	0,88	0,57
37	Colombia	Latin America	1985	6	29	16	23	15	4	9	102	44	58	0,85	0,59
38	Indonesia	Southeast Asia	2008	6	28	13	16	25	3	10	101	44	57	0,85	0,58

#	Country	Region	Date	Right of Access (A)	Scope (B)	Requesting Procedure (C)	Exceptions & Refusals (D)	Appeals (E)	Sanctions & Protections (F)	Promotional Measures (G)	Sum of Sections	Substantial Dimension (A+B+G)	Procedural Dimension (C+D+E+F)	Substantial / Substantial	Procedural/ Max Procedural
39	Kyrgyzstan	Central Asia	2007	4	30	24	13	19	3	8	101	42	59	0,81	0,60
40	Sweden	Europe	1766	5	25	18	19	22	4	8	101	38	63	0,73	0,64
41	Panama	Latin America	2002	5	28	15	16	20	5	11	100	44	56	0,85	0,57
42	UR	Europe	2000	2	25	20	13	23	7	10	100	37	63	0,71	0,64
43	Russia	Europe	2009	1	30	20	12	26	1	8	98	39	59	0,75	0,60
44	Georgia	Europe	1999	4	30	15	18	20	1	9	97	43	54	0,83	0,55
45	South Korea	East Asia	1996	4	22	16	21	21	1	12	97	38	59	0,73	0,60
46	Uganda	Africa	2005	6	26	21	22	11	6	5	97	37	60	0,71	0,61
47	Armenia	Europe	2003	3	24	18	20	19	2	10	96	37	59	0,71	0,60
48	Estonia	Europe	2000	5	20	24	22	16	1	8	96	33	63	0,63	0,64
49	Ireland	Europe	2003	3	21	21	10	23	6	11	95	35	60	0,67	0,61
50	Chile	Latin America	2008	5	17	21	14	23	4	10	94	32	62	0,62	0,63
51	Guatemala	Latin America	2008	6	29	16	21	5	3	14	94	49	45	0,94	0,46
52	New Zealand	Oceania	1982	4	16	22	18	23	6	5	94	25	69	0,48	0,70
53	Peru	Latin America	2003	4	29	17	17	14	4	8	93	41	52	0,79	0,53
54	Argentina	Latin America	2004	6	29	20	12	13	1	11	92	46	46	0,88	0,47
55	Bulgaria	Europe	2000	5	30	21	20	3	4	8	91	43	48	0,83	0,49
56	Canada	Anglo-America	1983	5	14	21	13	23	6	9	91	28	63	0,54	0,64
57	Uruguay	Latin America	2008	3	28	15	20	11	2	12	91	43	48	0,83	0,49
58	Jamaica	Latin America	2002	3	19	23	14	17	5	8	89	30	59	0,58	0,60
59	Montenegro	Europe	2005	5	30	22	21	4	2	5	89	40	49	0,77	0,50
60	Trinidad and Tobago	Latin America	1999	3	24	15	20	15	3	9	89	36	53	0,69	0,54

#	Country	Region	Date	Right of Access (A)	Scope (B)	Requesting Procedure (C)	Exceptions & Refusals (D)	Appeals (E)	Sanctions & Protections (F)	Promotional Measures (G)	Sum of Sections	Substantial Dimension (A+B+G)	Procedural Dimension (C+D+E+F)	Substantial / Substantial	Procedural/ Max Procedural
61	Nigeria	Africa	2011	3	29	12	22	4	7	11	88	43	45	0,83	0,46
62	Hungary	Europe	1992	2	29	15	12	20	0	9	87	40	47	0,77	0,48
63	Italy	Europe	1990	4	22	21	18	9	4	7	85	33	52	0,63	0,53
64	Rwanda	Africa	2013	2	30	18	21	10	1	3	85	35	50	0,67	0,51
65	Australia	Oceania	1982	2	11	21	15	23	2	10	84	23	61	0,44	0,62
66	Honduras	Latin America	2006	2	24	13	12	18	2	13	84	39	45	0,75	0,46
67	Belize	Latin America	1994	1	19	20	16	19	2	6	83	26	57	0,50	0,58
68	Romania	Europe	2001	5	29	17	13	4	6	9	83	43	40	0,83	0,41
69	USA	Anglo-America	1966	2	18	16	17	14	4	12	83	32	51	0,62	0,52
70	Netherlands	Europe	1978	4	21	22	15	14	4	2	82	27	55	0,52	0,56
71	Israel	Middle East	1998	4	23	20	15	10	4	4	80	31	49	0,60	0,50
72	Mongolia	East Asia	2011	4	23	18	6	23	2	4	80	31	49	0,60	0,50
73	Burkina Faso	Africa	2015	5	25	18	8	14	3	6	79	36	43	0,69	0,44
74	Poland	Europe	2001	4	29	18	14	12	1	1	79	34	45	0,65	0,46
75	Malta	Europe	2008	0	19	21	12	10	2	14	78	33	45	0,63	0,46
76	Norway	Europe	1970	5	16	15	16	22	2	2	78	23	55	0,44	0,56
77	Switzerland	Europe	2004	3	19	18	13	14	0	10	77	32	45	0,62	0,46
78	Angola	Africa	2002	4	20	11	18	18	0	5	76	29	47	0,56	0,48
79	Ivory Coast	Africa	2013	2	15	20	17	13	4	5	76	22	54	0,42	0,55
80	Japan	East Asia	1999	3	15	15	22	14	2	5	76	23	53	0,44	0,54
81	Thailand	Africa	1997	4	24	14	13	14	2	5	76	33	43	0,63	0,44
82	Ecuador	Latin America	2004	4	28	8	14	8	3	9	74	41	33	0,79	0,34
83	Niger	Africa	2011	0	19	13	13	17	6	6	74	25	49	0,48	0,50

#	Country	Region	Date	Right of Access (A)	Scope (B)	Requesting Procedure (C)	Exceptions & Refusals (D)	Appeals (E)	Sanctions & Protections (F)	Promotional Measures (G)	Sum of Sections	Substantial Dimension (A+B+G)	Procedural Dimension (C+D+E+F)	Substantial / Substantial	Procedural/ Max Procedural
84	China	East Asia	2007	1	12	18	15	13	1	13	73	26	47	0,50	0,48
85	Portugal	Europe	1993	4	22	19	10	14	0	4	73	30	43	0,58	0,44
86	Spain	Europe	2013	0	14	13	20	12	0	14	73	28	45	0,54	0,46
87	Tanzania	East Asia	2016	3	19	15	21	7	5	3	73	25	48	0,48	0,49
88	Czech Republic	Europe	1999	2	28	14	14	10	0	4	72	34	38	0,65	0,39
89	Latvia	Europe	1998	4	30	18	14	4	2	0	72	34	38	0,65	0,39
90	Morocco	Africa	2018	4	19	11	15	12	3	8	72	31	41	0,60	0,42
91	Turkey	Europe	2003	3	24	13	21	5	2	4	72	31	41	0,60	0,42
92	Bolivia	Latin America	2005	5	15	8	17	13	4	8	70	28	42	0,54	0,43
93	Lebanon	Middle East	2017	2	26	12	7	12	0	11	70	39	31	0,75	0,32
94	Saint Vincent and the Grenadines	Latin America	2003	2	21	17	18	2	2	8	70	31	39	0,60	0,40
95	Togo	Africa	2016	2	23	14	8	20	1	2	70	27	43	0,52	0,44
96	Zimbabwe	Africa	2002	2	16	10	14	22	1	5	70	23	47	0,44	0,48
97	Cook Islands	Oceania	2009	4	15	16	15	14	3	2	69	21	48	0,40	0,49
98	Guyana	Latin America	2013	4	15	16	10	9	4	11	69	30	39	0,58	0,40
99	Iran	Middle East	2009	0	26	9	10	12	2	10	69	36	33	0,69	0,34
100	Vietnam	Southeast Asia	2016	3	17	16	14	9	2	8	69	28	41	0,54	0,42
101	Slovakia	Europe	2000	3	20	25	14	4	2	0	68	23	45	0,44	0,46
102	Greece	Europe	1986	4	12	16	13	17	0	3	65	19	46	0,37	0,47
103	Denmark	Europe	1970	1	17	13	10	23	0	0	64	18	46	0,35	0,47
104	Fiji	Oceania	2018	4	16	11	10	11	2	10	64	30	34	0,58	0,35

#	Country	Region	Date	Right of Access (A)	Scope (B)	Requesting Procedure (C)	Exceptions & Refusals (D)	Appeals (E)	Sanctions & Protections (F)	Promotional Measures (G)	Sum of Sections	Substantial Dimension (A+B+G)	Procedural Dimension (C+D+E+F)	Substantial / Substantial	Procedural/ Max Procedural
105	France	Europe	1978	1	17	14	14	16	0	2	64	20	44	0,38	0,45
106	Iceland	Europe	1996	0	10	21	17	12	0	4	64	14	50	0,27	0,51
107	Lithuania	Europe	1996	5	24	18	11	6	0	0	64	29	35	0,56	0,36
108	Paraguay	Latin America	2014	2	25	18	2	7	2	6	62	33	29	0,63	0,30
109	Kazakhstan	Central Asia	2015	1	30	21	1	7	0	1	61	32	29	0,62	0,30
110	Mozambique	Africa	2014	6	17	16	9	5	3	4	60	27	33	0,52	0,34
111	Belgium	Europe	1994	2	17	14	15	11	0	0	59	19	40	0,37	0,41
112	Dominican Republic	Latin America	2004	5	21	14	11	3	2	3	59	29	30	0,56	0,31
113	Uzbekistan	Central Asia	1997	3	25	10	13	7	1	0	59	28	31	0,54	0,32
114	Taiwan	East Asia	2005	2	20	9	17	6	1	2	57	24	33	0,46	0,34
115	Jordan	Middle East	2007	0	26	6	10	9	0	5	56	31	25	0,60	0,26
116	Germany	Europe	2005	0	19	7	11	15	0	2	54	21	33	0,40	0,34
117	Benin	Africa	2015	2	7	12	14	14	3	0	52	9	43	0,17	0,44
118	East Timor	Southeast Asia	2016	3	17	10	15	4	0	2	51	22	29	0,42	0,30
119	Tajikistan	Central Asia	2002	4	8	17	16	2	0	2	49	14	35	0,27	0,36
120	Philippines	Southeast Asia	2016	5	13	17	4	4	1	2	46	20	26	0,38	0,27
121	Liechtenstein	Europe	1999	0	17	10	5	1	2	4	39	21	18	0,40	0,18
122	Austria	Europe	1987	2	14	8	2	6	1	0	33	16	17	0,31	0,17
123	Palau	Oceania	2014	4	16	2	5	5	1	0	33	20	13	0,38	0,13

## Apêndice B – Solicitações de informações realizadas por meio do sistema e-SIC

<b>Protocolo</b>
<p>Descrição do Pedido</p> <p><b>00075000149201771</b></p> <p>Informação que indiquem como se deu o processo de criação da primeira versão do Portal da Transparência, lançado em 26/11/2004, com foco na definição de seu conteúdo e de como as informações seriam disponibilizadas permitindo uma "linguagem cidadã".</p> <p>Estas informações referem-se aos modelos ou experiências internacionais ou domésticos que podem ter servido de base para a ideia do portal, bem como dos resultados do grupo de trabalho criado em 2003 por servidores da CGU para elaborar a proposta de conteúdo e de disponibilização de informações.</p> <p>São necessárias também as informações sobre os atos que se seguiram após os resultados desse grupo até o lançamento da primeira versão do portal. São dispensadas as informações técnicas das áreas de informática da CGU e do Serpro como mecanismos, linguagens de programação, estruturas de dados etc.</p> <p>Os links abaixo indicam o período aproximado de nascimento da ideia do Portal da Transparência:</p> <p><a href="http://www.cgu.gov.br/noticias/2003/10/waldirpiresanunciaciacaodoportaldatransparencia">http://www.cgu.gov.br/noticias/2003/10/waldirpiresanunciaciacaodoportaldatransparencia</a>  <a href="http://www.cgu.gov.br/noticias/2004/08/portaldatransparenciaacontasdogoverno">http://www.cgu.gov.br/noticias/2004/08/portaldatransparenciaacontasdogoverno</a>  <a href="http://www.cgu.gov.br/noticias/2004/11/cgulancaportalparafacilitarcontrolesobregastospublicos">http://www.cgu.gov.br/noticias/2004/11/cgulancaportalparafacilitarcontrolesobregastospublicos</a></p>
<p><b>00075000150201704</b></p> <p>Informações que esclareçam como se deu o processo de elaboração da proposta de texto do Decreto nº 7185. Estas informações referem-se às atas, estudos e outros documentos que embasaram as propostas dos dispositivos do aludido regulamento, em especial no tocante à definição da "liberação em tempo real" e aos requisitos do SISTEMA.</p>
<p><b>00075000151201741</b></p> <p>Informações acerca de eventuais experiências de outros países, ou mesmo convenções, tratados, ajustes ou acordos internacionais, que podem ter servido de base para o desenvolvimento da proposta de texto da LAI. Estas informações referem-se a atas, estudos, relatórios e outros documentos que indiquem que eventuais experiências ou modelos teriam servido de inspiração, quais os motivos em quais dispositivos da LAI. Esclarece-se que consta menções à Suécia, México e Estados Unido na Exposição de Motivos nº 7 que acompanha a Mensagem presidencial que dá início ao projeto de lei referente à LAI (PL 5228/2009). Reforça-se ainda que consta dos esclarecimentos prestados pelo Ministro Jorge Hage à Comissão da Câmara que tratou de tal projeto, disponível por meio do link abaixo, menção de que as leis dos EUA, México, Suécia e Chile teriam inspirado o texto preparado pela CGU.</p> <p><a href="http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&amp;nuSessao=1660/09">http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&amp;nuSessao=1660/09</a></p>
<p><b>00075000152201795</b></p> <p>Informações relativas à construção da proposta de anteprojeto da lei de acesso à informação mencionado na ata da 6ª e das 7ª reuniões do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, disponíveis por meio dos links abaixo. Estas informações referem-se aos estudos, atas e outros documentos que indiquem como se deu o processo decisório para construção daquele anteprojeto.</p> <p><a href="http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-6a-reuniao-jun-2006.pdf">http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-6a-reuniao-jun-2006.pdf</a>  <a href="http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-7a-reuniao-jun-2007.pdf">http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-7a-reuniao-jun-2007.pdf</a></p>
<p><b>00075000199201759</b></p> <p>Solicito cópia digitais dos seguintes documentos dos autos do processo 00190.004574/2005-80:</p> <p>1-Ref: 00190.002186/2002-11- Assunto: E-mail encaminhado pelo Claudio W. Abramo para a Ministra Anadyr sugerindo adoção de procedimentos para divulgação de dados - Data: 01/07/2002 - Autor: Transparência Brasil</p> <p>2-Ref: 00190.002685/2003-90- Assunto: Of. CS 390/2003 do Dep. Est. Chico Simões com pleito para o recebimento de informações sobre repasse federais para municípios - Data: 12/05/2003 - Autor: PT/MG</p> <p>3-Ref: Nota Técnica 443/DAINF/DA/SFC/CGU- Assunto: Análise das condições de disponibilização de informações sobre a transferência de recursos federais para os municípios para ampliação da transparência e do Controle Social - Data: 30/05/2003 - Autor: CGU/SFC</p> <p>4-Ref: Nota Técnica 635/DSI/CGU- Assunto: Relatório das atividades do GT Transparência - Portaria 243 - Data: 16/07/2003 - Autor: CGU/DSI</p> <p>5-Ref: Nota Técnica 733/DSI/CGU- Assunto: Aspectos convergentes dos objetivos do GT port. 243 e do Projeto de Lei Complementar 130/2003 - Data: 20/08/2003 - Autor: CGU/DSI</p> <p>6-Ref: Nota Técnica 880/DSI/CGU- Assunto: Apresenta proposta de para continuidade do GT Transparência - Data: 25/09/2003 - Autor: CGU/DSI</p>

<p>7-Ref: 00190.000179/2004-47- Assunto: Aviso MCT 008 informando do "Projeto Transparência - Gestão de Gastos Públicos" daquele Ministério, que apresenta os dados de execução do MCT pela Internet, a partir dos registros do Siafi. - Data: 08/01/2004 - Autor: MCT</p> <p>8-Ref: Aviso Circular 003/2004/CGU- Assunto: Solicita aos Ministérios sugestões de palavras-chaves e descrições sucintas para uso no Portal da Transparência - Data: 28/05/2004 - Autor: CGU</p> <p>9-Ref: Ofício 20318/2004/CGU- Assunto: Reclama ao Serpro sobre melhoria do atendimento - Data: 18/08/2004</p> <p>10-Ref: Ata de Reunião- Assunto: Deliberações sobre atendimento a solicitações externas de participação no Portal da Transparência e sobre a disponibilização do Portal - Data: 10/09/2004 - Autor: GT Transparência</p>
<p><b>00075001304201858</b></p> <p>Solicito a cópia integral dos autos do processo por meio do qual registraram-se os estudos, decisões e ações referentes à elaboração do Decreto nº 7.724/2012. Prefiro digitalizados. Posso recebê-los por e-mail ou pessoalmente na sede da CGU, caso não seja possível a digitalização, comprometendo-me a arcar com os custos das cópias impressas.</p>
<p><b>00077000868201772</b></p> <p>Solicito cópia de todos os registros referentes ao tratamento e discussões para elaboração do projeto da lei de acesso à informação no âmbito dessa Casa Civil, projeto esse encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial nº 316, de 13/05/2009. Entre estes registros são fundamentais:</p> <p>a) da ata da reunião capitaneada pela Casa Civil em 22/03/2007, conforme menciona o Ofício nº 128/2007/SAJ-PR, de 12/04/2007 (anexo I); e</p> <p>b) a ata e os demais documentos referentes à reunião supostamente ocorrida na Casa Civil em 17/12/2007, cuja convocação dos participantes se deu por meio do Ofício-Circular nº 46 /2007-SAG/C.Civil/PR, de 11/12/2007</p>
<p><b>00077001248201831</b></p> <p>Solicito a cópia integral dos autos do processo por meio do qual registraram-se as manifestações dos Ministérios da Justiça e do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Controladoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União e da Secretaria de Direitos Humanos e das razões para os vetos ao artigo 19, caput e §1º, e ao artigo 35, caput, da Lei nº 12.527/2011.</p> <p>referentes à elaboração do Decreto nº 7.724/2012. Prefiro digitalizados. Posso recebê-los por e-mail ou pessoalmente na sede da CGU, caso não seja possível a digitalização, comprometendo-me a arcar com os custos das cópias impressas.</p>
<p><b>08850002729201778</b></p> <p>Solicito cópia integral dos registros referentes ao processo nº 08027.000212/2006-02, bem como de outros relacionados ao tratamento e discussões acerca do projeto da lei de acesso à informação, encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial nº 316.</p>
<p><b>00075000200201745</b></p> <p>Solicito cópias digitais de outros 10 documentos dos autos do processo 00190.004574/2005-80 (complementar ao pedido 00075000199201759):</p> <p>11-Ref: Nota Técnica 1421/2004/DSI/CGU- Assunto: Informa o estágio de desenvolvimento do Portal da Transparência - Data: 11/10/2004 - Autor: CGU/DSI</p> <p>12-Ref: Nota Técnica 1422/2004/DSI/CGU- Assunto: Informa o estágio das negociações com Serpro e alternativamente com o Banco do Brasil - Data: 11/10/2004 - Autor: CGU/DSI</p> <p>13-Ref: Ofício 27147/2004/CGU- Assunto: Solicita manifestação do Serpro sobre viabilidade técnica - Data: 26/10/2004 - Autor: CGU</p> <p>14-Ref: Ofício 27785/2004/CGU- Assunto: Informa ao Serpro que buscará viabilizar Portal da Transparência fora do Serpro e solicita documentação do sistema - Data: 29/10/2004 - Autor: CGU</p> <p>15-Ref: Ofício 27787/2004/CGU- Assunto: Comunica ao Banco do Brasil interrupção do serviço de desenvolvimento do Portal da Transparência pelo Serpro e solicita colaboração do BB para disponibilização do Portal até 16/11/2004. - Data: 29/10/2004 - Autor: CGU</p> <p>16-Ref: 00190.010310/2004-84- Assunto: Ofício DIRET-036647/2004 informando à CGU que o Serpro disponibilizará o Portal até 03/11/2004 - Data: 29/10/2004 - Autor: Serpro</p> <p>17-Ref: 00190.010879/2004-40- Assunto: Encaminha informações complementares ao Serpro para implantação do Portal - Data: 01/11/2004 - Autor: CGU</p> <p>18-Ref: Nota Técnica 1650/2004/DSI/CGU- Assunto: Apresenta informações sobre o desenvolvimento do Portal - Data: 23/11/2004 - Autor: CGU/DSI</p> <p>19-Ref: 00190.010879/2004-40- Assunto: Ofício 30335/2004/CGU encaminhando ao Serpro manifestação que indica concordância com a manutenção do Serpro como prestador da hospedagem e publicação do Portal da Transparência - Data: 24/11/2004 - Autor: CGU</p> <p>20 -Ref.: Ofício 32066/2004/DSI/CGU- Assunto: Reitera possibilidade de a STN articular com o Serpro para celeridade no resultado das extrações do Siafi para alimentação das bases do Portal da Transparência - Data: 08/12/2004 - Autor: CGU</p>

## **Apêndice C – Conteúdo e questionamento para orientação das entrevistas semi-estruturadas, realizadas pessoalmente ou por videoconferência**

### **Bloco 1**

- Que fatores foram determinantes para que o Brasil desse início à discussão e aprovação de uma lei de acesso à informação?
- Em que medida esse processo foi impulsionado e dirigido para adesão do Brasil aos padrões e modelos internacionais?
- Que padrões seriam esses? (Artigo 19, UNCAC, IACAC, Inter-American principles, Carta de Atlanta etc.)
- Que atores internacionais e nacionais foram determinantes nesse processo?
- Qual era a preferência de cada um desses atores quanto aos temas ESCOPO, PRAZO de SIGILO, ÓRGÃO de COORD. de IMPLEMENTAÇÃO e ÓRGÃO FINAL de APELAÇÃO?
- Qual foi o peso dos bons resultados da atuação da CGU (principalmente portal da transparência) para sua capacidade de influenciar o processo?
- Qual foi o peso do fato da Casa Civil vir como responsável pela "Comissão de Averiguação e Análise de Informação Sigilosas" desde a MP 228/2004 em sua capacidade de sua influenciar o processo?

### **Bloco 2**

- Quais fatores foram relevantes sobre o processo de discussão do texto proposto pelo CTPCC, iniciado em jun de 2005 e enviado para Casa Civil em jun/2006?
- Que fatos e atores levaram a CTPCC a iniciar o debate em junho de 2005? Houve relação com a MP 228 (dez/2004) e a Lei 11111 (mai/2005)?
- Por que mesmo estando em tramitação um PL de 2003 sobre LAI (219) de um dep. do PT, a CGU não buscou "assistir" à tramitação daquele PL na própria Câmara?
- Como se deu a escolha da TBrasil para relatoria? Houve relação com a campanha "Voto Limpo" para a corrida eleitoral do mesmo ano?
- Quais foram os temas mais disputados?
- Como era a aderência da proposta do CTPCC aos padrões internacionais, principalmente quanto aos temas ESCOPO, PRAZO MÁXIMO DE SIGILO, ÓRGÃO DE COORDENAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO e DECISÃO FINAL SOBRE APELAÇÕES?
- Quais atores tiveram as suas preferências mais atendidas e menos atendidas nessa etapa frente aos temas e por quê?
- Aconteceu algum evento que mudou a preferência dos atores, a relação de força entre eles ou que tenha afetado de alguma outra forma a condução do processo?

### Bloco 3

- Quais foram os fatos relevantes sobre o processo de preparação do texto final do PL 5228 conduzido pela Casa Civil e remetido à Câmara em maio/2009?
- Por que a discussão do projeto na Casa Civil foi fechada?
- Que atores participaram das discussões na Casa Civil e por que somente estes?
- Qual foi o impacto da condenação do Chile no caso Reyes vs. Chile na Corte Interamericana (set/2006)?
- Qual foi o impacto da Carta de Atlanta, recomendação do Conselho de Direitos Humanos da ONU e princípios da OEA (fev, abr e ago/2008)?
- Qual foi o impacto do Seminário Internacional sobre Direito de Acesso à Informação da Abraji sobre a proposta final da CTPCC (abr/2009)?
- Quais foram os temas mais disputados?
- Por que os temas ESCOPO, PRAZO MÁXIMO, ÓRGÃO DE COORD. IMPLEMENTAÇÃO e ÓRGÃO DE APELAÇÃO não seguiram a proposta do CTPCC?
- Quais atores tiveram as suas preferências mais atendidas e menos atendidas nessa etapa frente aos temas e por quê?
- Aconteceu algum outro evento que mudou a preferência dos atores, a relação de força entre eles ou que tenha afetado de alguma outra forma a condução do processo?

### Bloco 4

- Quais foram os fatos relevantes sobre a tramitação do PL 219/5228 na Câmara, entre jun/2009 e abr/2010?
- Qual foi a importância da criação da Frente Parlamentar pelo Acesso à Informação (mar/2007)?
- Qual foi a importância da aprovação da Lei Papiberibe para a aprovação da LAI e para que a CGU ficasse como órgão de coordenação e apelação em 2º grau no projeto da Câmara (mai/2009)?
- Qual foi a importância das campanhas sobre o Portal da Transparência para que a CGU ficasse como órgão de coordenação e apelação em 2º grau no projeto da Câmara (out/2009)?
- Qual foi a importância da força do Governo na Câmara para a aprovação do PL 219/5228 (mar/2010)?
- Por que a CGU fechou o Termo de Cooperação com a UNESCO mesmo antes da aprovação no Senado (abr/2010)?
- Quais foram os temas mais disputados?
- Quais atores tiveram as suas preferências mais atendidas e menos atendidas nessa etapa frente aos temas e por quê?
- Aconteceu algum outro evento que mudou a preferência dos atores, a relação de força entre eles ou que tenha afetado de alguma outra forma a condução do processo?

### **Bloco 5**

- Quais foram os fatos relevantes sobre a tramitação do PL 41/2010 no Senado, entre mai/2010 e out/2011?
- A condenação do Brasil pela corte Interamericana de DH no caso Gomes Lund e outros teve algum impacto sobre o processo no Senado (nov/2010)?
- Como se deu a tramitação do PL 41/2010 na CRE (jun 2010 a out/2011)? Havia uma coalisão entre Fernando Collor, Blairo Maggi, Marcelo Crivella e Sérgio Souza pelo sigilo e maior participação de setores da defesa e parlamento na CMRI?
- Qual foi a importância da atuação da Abraji, Artigo 19 e Transparência Brasil para que o prosseguimento do PL 41/2010 na CRE (ago/2010 e jun/2011)?
- Qual foi a importância do Seminário Internacional sobre a Política de Acesso a Informações Públicas (Unesco + CGU) (jul/2011)?
- Qual foi a importância do convite para a co-liderança na OGP (set/2011)?
- Qual foi a importância da força do Governo Dilma no Senado para a aprovação do PL 41/2010 com a manutenção do texto da Câmara (out/2011)?
- Quais foram os temas mais disputados?
- Quais atores tiveram as suas preferências mais atendidas e menos atendidas nessa etapa frente aos temas e por quê?
- Aconteceu algum outro evento que mudou a preferência dos atores, a relação de força entre eles ou que tenha afetado de alguma outra forma a condução do processo?

### **Bloco 6**

- Quais foram os fatos relevantes sobre o veto aos art. s 19 e do PL 41/2010 no Senado, entre mai/2010 e out/2011?
- Como se deu e quais foram os atores responsáveis pela elaboração do texto e das motivações do veto sobre o artigo 19, caput e § 1º, que indicavam que deveriam ser encaminhadas aos TCs e MPs as motivações das negativas de acesso a informações sobre fiscalização contábil, etc. ou essenciais à tutela de DH (mensagem de veto 523 e 18/11/2011)?
- Como se deu e quais foram os atores responsáveis pela elaboração do texto e das motivações do veto sobre o artigo 35, caput, que indicava que a CMRI seria composta por Ministros de Estado e mais um representante do Legislativo e do Judiciário (mensagem de veto 523 e 18/11/2011)?
- Como se deu e quais foram os atores responsáveis pela elaboração do texto do Decreto 7724/2012?
- Como e quem definiu que a composição da CMRI (art. 46)?
- Quais atores tiveram as suas preferências mais atendidas e menos atendidas nessa etapa frente aos temas e por quê?
- Aconteceu algum evento que mudou a preferência dos atores, a relação de força entre eles ou que tenha afetado de alguma outra forma a condução do processo?