

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TAYARA CALINA PEREIRA

A Formação da Agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do Executivo e o controle da burocracia pública

São Paulo

2016

TAYARA CALINA PEREIRA

A Formação da Agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do Executivo e o controle da burocracia pública

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações sugeridas pela comissão julgadora em 25 de abril de 2016. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de concentração:
Análise de Políticas Públicas

Orientadora:
Prof^a. Dra. Cecília Olivieri

São Paulo
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Pereira, Tayara Calina

A formação da Agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil : o papel do executivo e o controle da burocracia pública / Tayara Calina Pereira ; orientadora, Cecília Olivieri. – São Paulo, 2016
111 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Lei de Acesso à Informação (LAI). 3. Agenda governamental. 4. Direito à Informação - Aspectos políticos. 5. Burocracia. I. Olivieri, Cecília, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 306.0981

Nome: CALINA PEREIRA, Tayara.

Título: A Formação da Agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do Executivo e o controle da burocracia pública

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de concentração:
Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 25/04/2016

Banca Examinadora

Profa. Dra. Cristiane Kerches

Escola de Artes Ciências e Humanidades
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Marco Aurélio Teixeira

Escola de Administração e Economia de São Paulo
Fundação Getúlio Vargas

Prof. Dr. Hirobonu Sano

Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rien n'est plus puissant qu'une idée dont le temps est venu

AGRADECIMENTOS

Começo agradecendo à minha orientadora, Profa. Cecília Olivieri, pela paciência e compreensão nos momentos mais críticos que vivi nestes dois anos de mestrado, pelo voto de confiança e, sobretudo, pelo olhar analítico atento, pelas contribuições sem as quais este trabalho não teria nascido e pela disponibilidade para diálogos a todo momento.

Aos professores do curso, com os quais tive a oportunidade de conviver em sala de aula, agradeço as contribuições teóricas da área de políticas públicas e as provocações e sugestões feitas nos Seminários de Pesquisa, momentos cruciais para a redefinição e amadurecimento da minha pesquisa: Fernando Coelho, José Carlos Vaz, Martin Jayo, Renata Bichir, Ursula Peres e Andrea Rodrigues.

Aos entrevistados para este trabalho, Excelentíssimo Deputado Reginaldo Lopes, Fernando Rodrigues, Vânia Vieira, Otávio Neves, Cláudio Abramo e Paula Martins, pela disposição em me receber e compartilhar comigo suas histórias, experiências e impressões. Por meio destas conversas, obtive contribuições valiosíssimas e indispensáveis a esta pesquisa.

Aos queridos companheiros dessa jornada, amigos mestrandos que com certeza levarei para a vida, agradeço pelas risadas, conversas nas bibliotecas e nos bares, compartilhamento de angústias, dúvidas e ansiedades, e pelo aprendizado conjunto. Sem o apoio de vocês, este processo não teria sido tão enriquecedor e leve! Gabriela Brettas, Gabriela Feijó, Renata, Isabela, Jean, Liliane, Larissa, Thomaz, Solange e Gioia.

Aos meus amigos de sempre, pelas palavras de motivação, por ouvir meus desabafos, por não me deixarem desanimar, em especial à Paulinha, por segurar minha mão, revisar tudo em cima da hora e ainda assim não perder a paciência comigo.

Por fim, um agradecimento especial à minha primeira mestra e inspiração para seguir na academia, minha mãe, pelas revisões, pelas orientações acadêmicas, por dividir comigo suas experiências e seu conhecimento como professora, pelo colo, pela paciência, por não me deixar desistir e por todo o amor.

RESUMO

CALINA PEREIRA, Tayara. *A Formação da Agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do Executivo e o controle da burocracia pública*. 2016. 111f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Versão corrigida.

Este trabalho analisa a criação da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil, sob a lente da literatura de formação da agenda da área de políticas públicas. Com isso, buscou-se identificar quem foram os atores na arena política decisória e quais eram seus interesses na pauta do direito à informação. A partir das investigações realizadas por meio de documentos públicos e entrevistas, constatou-se uma particularidade interessante do caso brasileiro: o envolvimento ativo de um corpo burocrático, formado por funcionários do alto escalão da Controladoria Geral da União, que liderou esta agenda pelo Executivo. A tese colocada neste trabalho é a de que uma das motivações da CGU em propor esta agenda foi garantir a abertura de documentos públicos, a fim de obter acesso a documentos e informações fundamentais para o controle interno desempenhado pelo órgão. Nesta lógica, a Lei de Acesso à Informação, de certa forma, contribui para a burocracia controlar a própria burocracia. Este trabalho tem um recorte temporal bastante delimitado: o estudo parte de 2003, data da primeira proposição de projeto de lei para regulamentando o acesso à informação, pela Câmara dos Deputados, até a sanção do projeto de lei elaborado pelo Executivo, em 2011. Ao longo destes nove anos, houve disputas em torno do que seria o direito à informação pública, a quem serviriam tais informações e quem conduziria esta pauta na agenda governamental. Como veremos, o Executivo foi o ator com mais recursos e poder de influência no campo decisório.

Palavras-chave: formação de agenda, burocracia, Lei de Acesso à Informação, Controladoria Geral da União, transparência pública.

ABSTRACT

CALINA PEREIRA, T. *The Agenda-setting of the Freedom of Information Law in Brazil: the role of the Executive and the control of public bureaucracy*. 2016. 111 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2016. Revised version.

This Dissertation sought to analyse the passage of the Freedom of Information Law in Brazil, known as Access to Public Information Law, through the lens of agenda-setting literature in public policy. The aim of this study is to identify the players at the political arena and their role in designing and negotiating a bill that guarantees access to public information and to their interest in advocating for the right to information and for the public transparency. From the investigations carried out by analysing public documents and interviews, it was found an interesting feature of the Brazilian case: the active involvement of a bureaucratic body composed of senior officials of the Federal Comptroller General (CGU), who led this agenda by the Executive. The thesis of this research is that one of the main motivation of the CGU in this agenda was to ensure the opening of public documents in order to gain access to documents and to key information about the transfer of federal government resources and funds to states and municipalities for internal control purposes. The Brazilian Access to Public Information Law, somehow, allows the state bureaucracy to control bureaucracy itself. This work comprises a delimited period: it starts in 2003, when the first proposal of a bill to regulate access to information was presented at the Chamber of Deputies, by a member of the Parliament, until the sanction of the bill that was made by the Executive, in 2011. During these nine years, there were disputes over what should be the right to public information, to whom such information would be useful and for what purpose and who would lead this agenda. As we shall see, the Executive, represented by CGU was the actor with more resources and power to bargain in favour of this agenda at the decision-making arena.

Keywords: agenda-setting, bureaucracy, monitoring, Freedom of Information Law, public transparency.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAJI – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
CF 88 – Constituição Federal de 1998 do Brasil
CGU – Controladoria Geral da União
Conarq - Conselho Nacional de Arquivos
FMI – Fundo Monetário Internacional
FOI - Freedom of Information Acts
INAI - Instituto Nacional de Transparência e Acesso à Informação do México
LAI – Lei de Acesso à Informação
LC – Lei Complementar
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MD – Ministério da Defesa
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE – Ministério das Relações Exteriores
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei da Câmara
PSDB – Partido Socialista Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
STJ – Supremo Tribunal de Justiça
STF – Supremo Tribunal Federal
STPC - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1. CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE FORMAÇÃO DE AGENDA PARA A ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	19
1.1 MODELOS DE FORMAÇÃO DE AGENDA	19
1.1.1 MODELO MULTIPLE STREAM, DE KINGDON	27
1.1.2 MODELO COALIZÃO DE DEFESA (<i>ADVOCACY COALITION FRAMEWORK</i>), DE SABATIER.....	34
1.1.3 MODELO EQUILÍBRIO PONTUADO (<i>PUNCTUATED EQUILIBRIUM MODEL</i>), DE BAUMGARTNER E JONES.....	37
CAPÍTULO 2: A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: ASPECTOS TEÓRICOS E EXPERIÊNCIAS SIMILARES AO BRASIL	42
2.1. LEIS DE LIBERDADE DE INFORMAÇÃO: ORIGEM E EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA.....	43
2.2. AS LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: CASOS SIMILARES AO BRASIL - MÉXICO E CHILE	49
2.2.1 MÉXICO	51
2.2.2 CHILE	53
CAPÍTULO 3: A CONSTRUÇÃO DA AGENDA DO DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL: O PAPEL DA BUROCRACIA E DO PODER EXECUTIVO.....	57
3.1 A CULTURA DO SIGILO: O CERCEAMENTO DO ACESSO À INFORMAÇÃO NA LEGISLAÇÃO NACIONAL.....	58
3.2 AS DISPUTAS NA FORMAÇÃO DA AGENDA DA LAI ATÉ SUA PROMULGAÇÃO.....	68
CONCLUSÃO: A QUEM SERVE A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO?	90
BIBLIOGRAFIA	96

INTRODUÇÃO

A motivação inicial desta pesquisa foi responder à pergunta “A quem serve a lei de acesso à informação e para quê?”. Nos últimos 20 anos (ANGÉLICO, 2012), países adotaram leis de liberdade de informação ou leis de acesso à informação, graças ao crescimento da agenda da transparência da gestão pública, impulsionado por reformas da administração pública nacionais que trazem em seu bojo princípios liberais de divulgação das ações do governo aos seus governantes, para que estes possam exercer controle sobre seus representantes, garantindo responsividade, prestação de contas e *accountability* do Estado para com seus cidadãos.

Na maioria dos países que optaram por adotar uma lei de liberdade de informação, a pauta foi colocada devido à pressão e demanda de uma sociedade civil organizada nacional e/ou internacional, como veremos com mais detalhes no segundo capítulo deste trabalho. O Brasil, seguindo este movimento internacional, sancionou sua lei de acesso à informação em 2011 e, ainda hoje, é considerada uma das leis mais amplas e fortes do mundo. Entretanto, diferente dos demais países que possuem tais leis, o caso brasileiro possui algumas particularidades: a lei de acesso à informação neste país não foi uma pauta da sociedade civil e tampouco contou com mobilização pública. Portanto, a quem interessava que uma lei deste teor fosse aprovada e por quê? Quem se beneficiaria por receber informações da gestão pública e para qual propósito?

A partir destes questionamentos, começou-se a mapear os atores e seus interesses envolvidos nesta pauta e constatou-se, durante a pesquisa, que construção da agenda da lei de acesso à informação no Brasil foi fruto de uma agenda do Executivo, mais especificamente, de um órgão burocrático cuja função é exercer o controle interno dos órgãos federais executivos. Observou-se quem foram os atores relevantes, a apropriação que cada um fez da problemática do acesso a documentos públicos e a construção comum de uma proposição de lei de acesso a informação como alternativa a este problema. A começar pelo proponente do primeiro Projeto de Lei, Deputado Reginaldo Lopes, em 2003 e o posterior envolvimento do Executivo, pelas CGU e Presidência da República, em diferentes períodos da construção desta agenda, denota as diferentes significações que o problema do acesso à informação assumiu: primeiro, surge como uma necessidade do parlamento em acessar dados de outros órgãos públicos e a preocupação em regulamentar o artigo 5º da Constituição Federal; em um segundo momento, o problema é apropriado pela CGU, que conduzia o tema da transparência pública no governo e percebeu a convergência deste tema com a pauta da lei de acesso; no terceiro momento, é

vislumbrada pela Casa Civil e Presidência a possibilidade de abrir documentos militares da época da ditadura por meio desta lei, bem como garantir maior transparência em sua base de coalizão governamental.

Considerando a máxima “informação é poder”, a tese apresentada neste trabalho é a de que uma das motivações da Controladoria em propor esta agenda foi por perceber que, ao compelir órgãos públicos a adotarem mecanismos de abertura de documentos públicos e disponibilização de informações, acabaria por reforçar e aprofundar a transparência pública, que por sua vez, facilitaria e fortaleceria o trabalho de controle interno desempenhado pela CGU. Isto porque, graças à experiência deste órgão com a criação do Portal da Transparência, percebeu-se que o empoderamento de cidadãos e sociedade civil por meio do acesso à informação, permitiria que estes exercessem monitoramento e controle dos gastos públicos e das atividades da gestão pública. Além disso, a obrigatoriedade em fornecer informações ao público induz a gestão pública a melhorar a gestão das informações públicas, no que diz respeito ao registro e zelo pela memória de suas atividades e ao aprimoramento da qualidade da informação, pois como determinado pela LAI, o funcionário público se torna responsável por prover as informações a qualquer um que as solicitar e responde por isso em processos administrativos. Dessa forma, a transparência significa um incentivo para a mudança na cultura e na rotina do funcionário público, que agora pode ter seu trabalho submetido ao escrutínio público – quebrando a cultura do segredo no trato da coisa pública-, facilitando o monitoramento de suas atividades, seja pela sociedade (organizada ou não), seja pelos seus pares, seja pelos órgãos de controle.

Com uma lei de transparência pública, a Controladoria teria parte dos desafios do seu trabalho solucionada, no que se refere à disponibilidade das informações – com a LAI, elas passam a existir ou a ser preservadas – e a dificuldade em monitorar todos os órgãos públicos que recebem repasse de verba federal – já que existem mais de cinco mil municípios no Brasil e apenas 564 analistas de finanças e controle na CGU para dar conta de inspecionar todas as Prefeituras e Estados que administram verbas federais. Nesta lógica, a Lei de Acesso à Informação, de certa forma, contribui para a burocracia controlar a própria burocracia.

É importante constar, ainda que não seja o escopo deste trabalho, que uma outra motivação importante para a CGU liderar a agenda da Lei de Acesso à Informação, foi a de promover o *accountability* democrático, ao fornecer aos cidadãos ferramentas de

acesso à informação pública. Este viés democrático da agenda da lei de acesso à informação foi muito bem abordado no trabalho de Fabiano Angélico (ANGÉLICO, 2012), e cabe como leitura a ser somada à abordagem trazida neste trabalho.

Este trabalho analisa o período de 2003 a 2011, desde a primeira proposição de Projeto de Lei pelo Deputado Federal Reginaldo Lopes à sanção da Lei 12.527, regulamentando o acesso à informação, em 2011.

Alicerçando-se na literatura de formação da agenda no campo de políticas públicas, buscou-se identificar quem foram os atores na arena política decisória e quais eram seus interesses na pauta do direito à informação. Ao longo destes nove anos, houve disputas em torno do que seria o direito à informação pública, a quem serviriam tais informações e quem conduziria esta pauta na arena política. Como veremos, o executivo foi o ator com mais recursos e poder de influência no campo decisório. Foram identificados os atores que participaram da construção do tema do acesso à informação no governo e quais foram os lócus de decisão importantes para que o tema entrasse na agenda decisória, bem como as disputas que surgiram no processo de tramitação da lei no Congresso Nacional.

Naturalmente que, como toda medida que induz mudanças, houve resistências a serem enfrentadas, sobretudo pelos órgãos do executivo que representam setores mais tradicionais da gestão pública e que estão habituados a privilégios e ao mesmo *modus operandis*: o Ministério da Defesa, representando as forças armadas, que tinham interesse, sobretudo, em manter sigilo sobre o que ocorreu durante o regime militar; o Itamaraty, que é responsável por liderar negociações e tratados entre o Brasil e outros Estados Nação, os quais, frequentemente, envolvem informações de circulação muito restrita; e setores da burocracia pública que não queriam ter de prestar contas sobre suas atividades.

Este trabalho analisou a criação da Lei de Acesso à Informação pública (LAI) no Brasil, sob a perspectiva analítica da literatura de formação da agenda na área de políticas públicas. Com isso, buscou-se identificar quem foram os atores na arena política decisória e quais eram seus interesses na pauta do direito à informação. A partir das investigações realizadas por meio de documentos públicos e entrevistas, constatou-se o envolvimento ativo de um corpo burocrático, formado por funcionários do alto escalão da Controladoria Geral da União (CGU), que liderou esta agenda no âmbito do Poder

Executivo – na experiência internacional, esta pauta é usualmente levantada pela sociedade civil organizada e não por entes governamentais.

Para a discussão do tema sobre a construção da agenda da lei de acesso à informação no Brasil, este trabalho apresenta, no primeiro capítulo, uma revisão bibliográfica sobre formação de agenda na área de gestão de políticas públicas. Na primeira parte deste capítulo são discutidas as abordagens dos principais autores que tratam deste tema, que versam sobre as formas de entrada de um tema da agenda, como estes temas são tratados uma vez que se tornam pauta governamental e as negociações e atores envolvidos. A partir desta discussão geral, são destacados três modelos de análise de formação de agenda, que foram selecionados nesta pesquisa por possuírem aderências ao caso brasileiro e por abordarem, justamente, o momento das articulações entre os atores para a inserção de um tema na agenda governamental.

Existem, na literatura sobre políticas públicas, diversos estudos que destacam a atuação dos atores no processo decisório e na arena política, mas cada um enfatiza um determinado momento deste processo, ou determinadas “chaves” dele. Os pluralistas e a teoria das elites, como Dahl, Bachrach e Baratz, por exemplo, centram seus estudos nos atores do processo decisório. Autores como Cobb e Elder preocupam-se em entender a condução da agenda na arena política, a partir do surgimento de alternativas e sua expansão para a agenda política. Por fim, teóricos mais recentes enfatizam o processo de formulação da política pública, observando quem são os atores, como eles interagem, como são apresentadas as alternativas e como se dá o processo decisório. Balizamos este trabalho nos estudos de Kingdon, de Sabatier e de Baumgartner e Jones, cujos modelos teóricos nos auxiliam a compreender a origem das políticas públicas, suas mudanças e transformações.

Desta forma, trazemos para o debate da Lei de Acesso à Informação no Brasil o modelo de Múltiplos Fluxos de análise de construção de agenda, de John Kingdon, no qual são mapeados os atores e os arranjos feitos acerca da construção da percepção de um problema, a escolha das alternativas disponíveis e o arranjo da arena política que favorece a colocação deste tema na pauta governamental. Este modelo é o fio condutor da análise da agenda da lei de acesso à informação no Brasil, a espinha dorsal. Contudo, ele sozinho não dá conta de explicar todas as interações e mudanças relevantes nos contextos que se desenharam ao longo dos nove anos em que a pauta do acesso a informação caminhou entre o Congresso e o Executivo. Assim, adotamos outros dois modelos como

complementares: o de Coalizão de Defesa, de Sabatier, que serve para explicar a estratégia adotada pelos grupos interessados nesta pauta, desde atores externos até a própria burocracia, no caso, representada pela Controladoria Geral da União, para defesa da alternativa escolhida para os problemas percebidos por cada ator, causados pela opacidade do Estado brasileiro; e o de Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones, que contribui para o entendimento da importância dos momentos de mudanças no governo que abrem espaço para a entrada de novos temas na agenda pública.

Em seguida, o segundo capítulo traz uma breve contextualização sobre o conceito de transparência pública e sobre as leis de liberdade de informação no mundo, sem, de forma alguma, tentar esgotar o assunto. A primeira seção deste capítulo apresenta um panorama internacional das leis de liberdade de informação (na tradução literal da expressão mais utilizada em inglês: *freedom of information acts*), para traçar os principais pontos em comum e os divergentes sobre como foi o processo de adoção dessas leis em alguns países ocidentais. A segunda seção analisa um estudo comparado sobre as leis de liberdade de informação na América Latina, para apontar as semelhanças e diferenças existentes na trajetória de cada uma delas nos países que as adotaram, bem como aspectos gerais destas leis nos países do subcontinente. Por fim, apresentamos os aspectos gerais das leis de acesso à informação do México e do Chile, cujas experiências serviram de base para a construção da lei brasileira.

O capítulo terceiro apresenta a parte principal desta pesquisa: a discussão, à luz dos modelos de formação de agenda apresentados no primeiro capítulo, de toda a trajetória da agenda do direito à informação, desde os primeiros debates sobre o tema até a entrada dele na pauta governamental, bem como a construção da lei de acesso à informação como alternativa para a abertura de documentos públicos. Para tanto, a primeira seção do capítulo apresenta breve histórico da cultura do sigilo na administração pública brasileira, por meio de um levantamento das legislações que tratam da classificação de documentos públicos, até o surgimento das primeiras medidas de transparência pública pela Controladoria Geral da União, passando pelas principais resistências à mudança dessa cultura do segredo das ações públicas. Na segunda seção é reconstituída toda a trajetória do debate do direito à informação pública, a partir da proposta do primeiro projeto de lei de acesso à informação, em 2003, primeiro ano do governo Lula, até a sanção da Lei de Acesso à Informação Pública, em 2011, logo que Dilma Rousseff assume seu primeiro mandato na Presidência da República.

Um desafio quanto à narrativa deste trabalho é contar em poucas páginas um processo que demora nove anos para se desenvolver. Assim, para não deixar o terceiro capítulo muito extenso, denso e cansativo, optou-se por introduzir informações a respeito do histórico e contexto da formação da agenda desde o primeiro capítulo, para apresentar ao leitor, logo de início, os pontos mais marcantes e relevantes deste processo. Ainda, ao optar por esta narrativa, aproxima-se as análises teóricas dos fatos empíricos encontrados, permitindo assimilação mais direta entre “teoria e prática”. Esta estrutura é um aspecto importante da metodologia escolhida para este trabalho. Por se tratar de uma abordagem qualitativa, é fundamental delimitar quais são as “chaves de análise” que serão adotadas de cada modelo teórico escolhido e utilizá-las para corroborar os levantamentos factuais apresentados neste trabalho. Com isso, foram feitos recortes precisos do processo de elaboração da lei de acesso à informação que constituem o mapa da construção da agenda da LAI, para responder à principal pergunta desta pesquisa - qual o interesse do Executivo em aprovar uma lei de acesso à informação? -, e outras questões que derivam dela: quem são os atores interessados e como eles estão interligados, quem esforçou-se para dissuadir a pauta, quais foram os momentos decisivos para o sucesso desta agenda.

Neste trabalho, “chaves de análise” referem-se aos conceitos criados por Kingdon, Sabatier, Baumgartner e Jones em seus modelos de formação de agenda, que são aqui utilizados para explicar o caso brasileiro. A proposta de usar estes conceitos como “chaves” explicativas advém da abordagem qualitativa adotada de cotejar o teórico com dados coletados em documentos oficiais e entrevistas, “encaixando” os conceitos - *policy image*, *policy entrepreneur*, etc, - em fatos reais que os corroboram (ou vice-versa). Assim, justifica-se a opção bibliográfica feita, bem como contribui-se para enriquecer os estudos de análise de políticas públicas.

A fim de reconstituir o histórico das disputas na agenda do acesso à informação e o papel de cada ator relevante, esta pesquisa apoiou-se majoritariamente em documentos públicos obtidos em sítios eletrônicos de canais oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado, para o mapeamento do processo de tramitação dos projetos de lei relacionados ao direito à informação, tais quais atas de reuniões e de plenários, pareceres das comissões, relatorias e requerimentos. Dentre os 57 documentos analisados da Câmara, estavam o projeto de lei 219/2003 de autoria do Deputado Reginaldo Lopes, que foi a primeira proposta de regulamentação do artigo quinto da Constituição Federal, as atas e pareceres das reuniões das Comissões Avaliadoras de Constituição e Justiça e de Redação (CCJC), de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), e Comissão

Especial, em caráter de urgência, nas quais foram apresentadas 11 emendas ao texto do projeto de lei do Deputado Lopes, sendo que 4 foram apensadas (Russomano, Alencar e Pedrosa), inclusive o anteprojeto de lei 05/2009, apresentado pela CGU à Câmara, propondo uma lei de acesso à informação pública.

Quanto ao Senado, foram analisados o anteprojeto de lei 41/2010 proposto pelo Deputado Lopes que continha a proposta da CGU apensada; as atas e pareceres das Comissões Avaliadoras de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT); as 20 emendas sugeridas a partir destas avaliações, propostas pelos então Senadores Marcelo Crivella, Blairo Maggi e Sérgio Souza; e o veto presidencial parcial, que vetou duas cláusulas que previam submissão de recursos negados ao judiciário, o que, no entendimento da Casa Civil, feria o princípio da separação de poderes.

Do executivo, foram analisadas as atas das reuniões do Conselho da Transparência da CGU, entre os anos de 2003 a 2011, relatórios oficiais da Controladoria Geral da União e da Casa Civil. Foi feito, também, um levantamento das legislações existentes que tratam de gestão e acesso a documentos públicos, disponíveis nos respectivos portais virtuais, a fim de remontar a cultura do sigilo no Brasil. Para a reconstrução do histórico das mobilizações em torno da agenda do direito à informação e da tramitação da lei, apoiamo-nos, também, em inúmeras notícias e artigos veiculados em portais de notícias especializados no tema, como ABRAJI e Artigo 19, que fizeram cobertura de todo o processo. Por fim, foram realizadas entrevistas com seis atores que tiveram papel relevante na elaboração do anteprojeto de lei ou que acompanharam este trabalho de muito perto, pelos bastidores. Estes seis atores foram identificados durante o processo de pesquisa por possuírem participação significativa e visão privilegiada, as quais contribuiriam para suprir as lacunas de informação que os documentos públicos pesquisados não foram capazes de preencher inteiramente. Tais entrevistas trouxeram contribuições valiosas, relatos muito ricos de experiências de pessoas envolvidas na construção da agenda da lei de acesso à informação.

Foi constatada, durante a pesquisa, que construção da agenda da lei de acesso à informação no Brasil possui algumas particularidades, como a apropriação que cada ator faz da problemática do acesso a documentos públicos, sendo que a proposição de uma lei de acesso a informações públicas foi a solução em comum aceita por todos estes atores. Para atores do governo, como veremos, a lei serviu, sobretudo, para facilitar o acesso a

documentos dos órgãos públicos e a impulsionar um movimento dentro do setor público de melhoria da gestão da informação.

Para os atores externos ao governo, a lei era importante, sobretudo, para garantir o acesso dos cidadãos às informações sobre as atividades do governo e do uso de recursos públicos, de forma a acompanhar o que é feito pelos governantes eleitos.

Não obstante, o projeto de lei que propunha abrir documentos públicos e tornar a ação do Estado transparente e aberta ao escrutínio de qualquer cidadão, encontrou seus inimigos quando chegou ao Senado. Os opositores a esta pauta eram setores mais conservadores da burocracia pública, como o Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e alguns grupos da própria burocracia estatal. Para que este impasse fosse resolvido, foi necessária a atuação mais veemente da recém empossada Presidente da República, Dilma Rousseff, que foi capaz de pressionar o Congresso a aprovar a lei, graças ao cenário favorável daquele momento. Como afirma Kingdon e Baumgartner e Jones, as trocas de governo são momentos propícios a mudanças e à alçada de temas para a agenda de decisão. O fato de a recém Presidente ter sido a Ministra da Casa Civil que acompanhou todo o processo de construção da lei de acesso no âmbito do governo, a partir de 2009, sem dúvida alguma contribuiu muito para garantir seu apoio na aprovação desta lei e a adoção desta pauta como um legado de seu governo.

CAPÍTULO 1. CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE FORMAÇÃO DE AGENDA NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo traz uma revisão bibliográfica da literatura sobre formação de agenda no campo de políticas públicas, a começar por um panorama dos principais autores e correntes de debates para, em seguida, aprofundar os modelos de Múltiplos Fluxos de Kingdon, o de Coalizão de Defesa de Sabatier e o de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones. Estes três modelos merecem mais atenção neste trabalho porque procuram explicar a fase de entrada de um tema na agenda governamental, com foco no papel dos atores da arena política, que é justamente o interesse desta pesquisa no que diz respeito à construção da Lei de Acesso à Informação.

Neste trabalho, usaremos o modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon, por este ser a base teórica que mais se aproxima ao caso real analisado, ao abordar os fluxos políticos, os problemas e as alternativas existentes e como eles se combinam para promover mudanças na agenda governamental. Contudo, nenhum modelo teórico é capaz de lidar com toda a dinâmica factual por si só; portanto, adotamos dois outros modelos como apoio e complemento aos pontos que ficariam sem respaldo pelo modelo de Kingdon: o Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones, o qual explica as melhorias incrementais e momentos de mudança na arena política, o papel do Presidente, entre outros, e o de Coalizão de Defesa, de Sabatier, que enriquece o debate com a discussão de *policy image*, sistema de crenças, etc.

Ao longo do capítulo são feitas inserções sobre o processo de formação da agenda da lei de acesso à informação no Brasil, à medida que são abordados pontos da teoria que são corroborados ou contrapostos pelo caso real. Assim, desde este primeiro capítulo serão apresentados os atores e as situações que foram determinantes neste processo, a fim de introduzir ao leitor o que de fato ocorreu comparativamente às teorias apresentadas na revisão.

1.1 MODELOS DE FORMAÇÃO DE AGENDA

A formulação de uma política pública requer um processo de construção de uma agenda. A partir da identificação de um problema que merece atenção do governo, inicia-se a disputa de valores e alternativas entre os diferentes atores da arena política, que entram em consenso, em geral por meio de um processo de persuasão (ou dissuasão, i.e.,

não-decisões¹⁾ para definir a melhor alternativa ao problema. Trata-se, portanto, de um processo decisório, denominado *agenda-setting*.

Neste sentido, para se compreender o surgimento de uma política pública, o porquê da escolha de determinada solução para um problema, é preciso entender quem foram os atores envolvidos em sua elaboração, quais eram seus interesses e como se deu sua atuação na arena política. Para tanto, a abordagem da construção de agendas (*agenda setting* ou *agenda building*) é relevante, pois enfatiza a definição dos temas que entram na pauta do poder público e questiona por que e como algumas questões entram na agenda governamental e outras não.

Capella (2004) identifica, nos estudos de John Kingdon, três principais eixos de análise de *agenda-setting*: agenda pública, agenda midiática e agenda política ou governamental. A agenda pública é delineada pela comunidade política (partidos e grupos de interesse, por exemplo), conforme sua percepção do que é uma questão prioritária, ou seja, do que pode ser matéria-prima de trabalho. A agenda midiática é capaz de mobilizar a opinião pública em torno de um problema, atraindo atenção e pressão suficientes para incluir um tema na agenda pública. Por fim, a agenda política, também chamada institucional ou governamental, trata das questões já assumidas pelo poder público, passíveis de formulação de políticas públicas.

A literatura de *agenda-setting* aborda a combinação desses três eixos de análise, evidenciando como esse processo decisório é dinâmico e sujeito a diversos vetores de influência e pressão, conforme demonstra o esquema abaixo elaborado por Traquina (TRAQUINA apud CAPELLA, 2004):

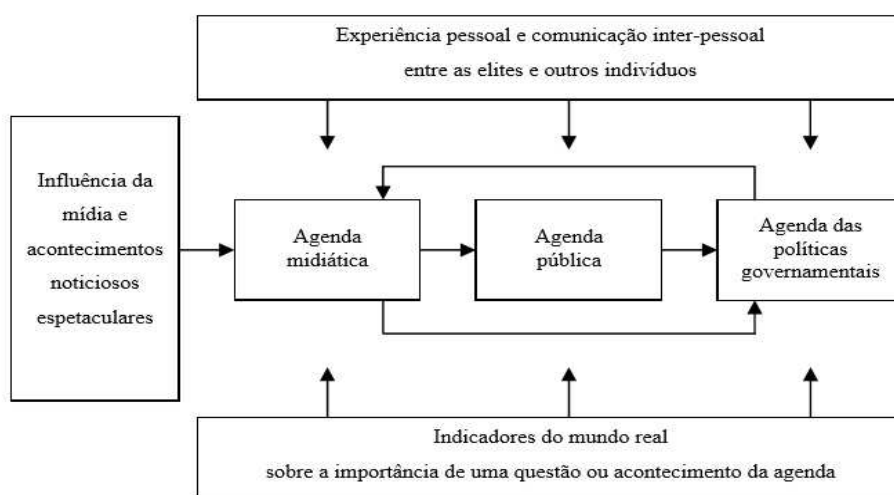


Figura 1: Os três componentes do processo de agenda-setting.

¹ Peter Bachrach e Morton S. Baratz, “Decisions and nondecisions: an analytical framework” in The American Political Science Review, vol. 57, n.03, Set. 1963

Por conseguinte, não podemos pressupor que o processo de construção de uma agenda seja impermeável e divisível em etapas precisamente delimitadas. Por isso, o momento de formação da agenda governamental é uma etapa crucial na elaboração de uma política pública (SCHATTSCHEIDER, 1960). É nesse momento que diferentes grupos participam do processo de formulação de uma política pública e no qual disputas de interesses e objetivos tomam lugar. Cada ator impulsionará seu tema prioritário para a agenda, a fim de sensibilizar os tomadores de decisão de seus interesses.

Os primeiros estudos de *agenda-setting* são de MacCombs e Shaw (1970), que a época, preocupavam-se em evidenciar a influência que a mídia exercia sobre a opinião pública e, conseqüentemente, sobre a agenda política. Entretanto, cabe ressaltar que os governos também possuem interesse em definir problemas e soluções, estabelecendo sua própria agenda na mídia e na opinião pública, com objetivo de obter apoio e legitimar suas decisões por meio da aprovação da sociedade. Ainda que, tradicionalmente, os estudos de *agenda-setting* sejam centrados na análise da agenda midiática, há autores que têm buscado dar maior atenção aos estudos de formação da agenda política ou governamental.

Segundo Celina Souza (2006), encontramos três abordagens principais nos estudos da teoria das políticas públicas quanto à definição de agendas de políticas governamentais. A primeira centra o debate no reconhecimento do problema e na definição das ações e resultados na agenda pública. Nesse campo, há contribuições basilares de Kingdon, Baumgartner e Jones, que abordaremos com profundidade mais adiante. A segunda, que tem em Dahl seu principal estudioso, analisa a política em si, a formação da consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Não se trata da formação da opinião pública, mas do processo eleitoral propriamente dito, com alternância dos partidos no governo ou mudanças de ideologia na sociedade, aliados à força ou à fraqueza de grupos de interesse. Desta forma, o consenso seria construído por um processo de barganha e não de persuasão, como seria na elaboração de uma política pública, na qual a persuasão é o meio para se chegar ao consenso. Finalmente, a terceira abordagem, proposta por Kingdon e Sabatier, centra atenção na ação dos atores de visibilidade na arena política (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão etc.) e os grupos de coalizão que definem as agendas e/ou formulam as alternativas.

Para o estudo da formação da agenda da lei de acesso à informação no Brasil, serão utilizados o modelo proposto por Kingdon, de *Múltiplos Fluxos*, como abordagem

principal, e os de Sabatier, de *Advocacy Coalition* e Baumgartner e Jones, de *Equilíbrio Pontuado*, como complementares. A partir desses modelos, serão feitas análises do processo de construção da lei, com objetivo de identificar quem foram os atores envolvidos, quais seus interesses na defesa dessa agenda e qual a interação entre eles na arena política: se trabalharam em cooperação ou oposição e sob a defesa de uma pauta comum ou concorrente.

Estas escolhas pautam-se na própria trajetória da Lei de Acesso à Informação: estes modelos selecionados possuem chaves de análise que explicam o que ocorreu no Brasil, possibilitando uma abordagem mais rica da dinâmica de formação desta agenda. Ainda que nenhum destes modelos bastem por si só para explicar todas as interações e momentos-chave deste processo, juntos eles são capazes de traçar um mapa bastante abrangente sobre quem foram os atores relevantes e quais foram os pontos de mudança que favoreceram a escolha desta alternativa – a promulgação de uma lei abrindo documentos públicos – para o problema da falta de transparência do Estado.

Este problema, como veremos com mais detalhe no capítulo 3, foi o ponto mais premente e em comum entre os diversos atores na defesa da Lei, ainda que cada um se apropriasse do conceito de “acesso à informação” à sua maneira e por motivos diferentes. Para os atores de fora do governo, o problema da Transparência dificultava a obtenção de informação confiável por meio de fontes legítimas, bem como o acompanhamento das atividades dos governantes e da burocracia; para o Executivo, o problema maior era encontrar uma saída para sua falta de capacidade de exercer o controle sobre a burocracia pública, devido à sua presença difusa em todo o território federativo, nos diversos órgãos e níveis de governo; para a Presidente Dilma e alguns setores da sociedade, tratava-se do direito à memória e à verdade, da oportunidade de esclarecer um passado que ficou oculto por muitos anos.

Como toda agenda, o tema do acesso à informação também tem seus opositores, ainda que ocultos. À ala mais tradicional e conservadora do Executivo, presentes sobretudo no Ministério da Defesa, composto pelas três forças armadas, e no Itamaraty, pouco interessava uma lei que os obrigasse a abrir informações que pudessem expor um passado que se quer calar, como o caso dos documentos do regime militar, ou documentos envolvendo negociações entre Brasil e outros países. Existia, também, aquele corpo burocrático habituado ao “privilégio” de não ter de prestar contas a ninguém sobre suas atividades e interessado na manutenção de uma rotina de trabalho em que a gestão

da informação não era uma prioridade. Estes grupos opositores, em geral fortemente hierárquicos e resistentes a mudanças, tiveram como porta vozes José Sarney e Fernando Collor, que também tinham interesse em manter ocultas informações de seus respectivos passados.

A identificação de um problema público, de acordo com Sjöblom, envolve o processo de percepção de um problema por atores relevantes da sociedade, sua delimitação e identificação das possibilidades de resolvê-lo. Se tal problema contar com suficiente pressão dos atores interessados, ele entra na lista de prioridades de atuação do governo, quer dizer, passa a compor a agenda pública. Sabatier, em seus estudos, demonstra que a construção de um sistema de crenças, no qual há a identificação de um problema por um grupo de pessoas que compartilham a mesma visão a respeito de uma determinada questão e possuem valores em comum, é determinante na maneira como tal problema será definido e trabalhado, criando, em torno desta questão, uma coalizão de interesses.

O processo de pressão, negociação e barganha política é estabelecido até um problema entrar na agenda formal ou deixar de receber atenção para dar lugar a outro problema. Esse processo é denominado *policy advocacy*, e corresponde à etapa da agenda política em que novas questões podem surgir, serem redefinidas ou passar por um processo de expansão, isto é, incluir outras definições em seu bojo e envolver outros grupos de interesse à medida que seus temas são inseridos (COBB, ROSS e ROSS, 1976). É nesse momento que se formam grupos de coalizão, identificados em estudos de Sabatier, que vão trabalhar com o intuito de transferir seus temas de interesse da agenda pública para a agenda política.

Como a lei de acesso à informação não era uma demanda pública, foi formado um grupo de pressão por atores não-governamentais que buscou sensibilizar setores do governo sobre o direito do acesso à informação, formalizada sob o nome de Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública – integrado pela ABRAJI, Artigo 19, Transparência Brasil, OAB, entre outros. Graças à convergência de interesses, este grupo encontrou aderência à Controladoria Geral da União, que era prejudicada pela falta de transparência dos órgãos estatais e necessitava encontrar uma solução para isso. Para a CGU, além de reforçar o *accountability* do Estado para com a sociedade, a questão premente era como permitir um maior controle da própria burocracia – seja esse controle feito pela própria CGU, seja ele feito pelos cidadãos ou sociedade civil organizada. Ao

encontrar um grupo externo ao governo capaz de reverberar a agenda da lei de acesso à informação e com isso angariar apoio e legitimidade à pauta, a CGU uniu-se a alguns destes membros do Fórum para trabalhar em prol da sensibilização ao tema e da elaboração e aprovação da lei frente ao legislativo e ao executivo.

Isso fica evidente na afirmação de Vânia Vieira, ex-Diretora de Transparência e Prevenção da Corrupção, que afirmou em entrevista que a CGU ainda não pensava na lei de acesso à informação até esta proposta ser apresentada por Cláudio Abramo, então Presidente da Transparência Brasil, no âmbito do Conselho da Transparência e Combate à Corrupção da CGU, em 2006 – este fato foi corroborado pelo próprio Abramo, durante entrevista. A partir de então, o órgão passou a liderar esta agenda ao perceber uma alternativa à sua dificuldade em controlar uma burocracia que tinha extensão em todo o território nacional, partindo dos funcionários federais até os municipais. Cabe ressaltar que a CGU por incumbência monitorar os repasses financeiros da União aos Estados e Municípios. Se considerarmos que existem, atualmente, mais de cinco mil municípios no país e apenas 564 analistas de finanças e controle na CGU², ficam impraticáveis que estes monitorem toda a cadeia burocrática envolvida nestes repasses sem informações precisas e tempestivas.

Bachrach e Baratz analisam, sobretudo, os processos de decisão e não-decisão. Eles se baseiam na definição proposta por Dahl de que decisões são “um conjunto de ações relacionadas, incluindo a escolha de uma alternativa em detrimento de outras”³. Os autores afirmam, ainda, que a não-decisão sobre um tema e sua exclusão da agenda formal é também uma decisão política, o que eles cunham *nondecision-making process* (1962, p.949). Diversos interesses e fatores podem influenciar um ator a pressionar a entrada de um tema na agenda ou trabalhar para sua dissuasão. Uma estratégia que eles citam em seu artigo *Two Faces of Power* se refere à situação em que um determinado grupo A, atua na

...criação ou no reforço de valores sociais e políticos, de práticas institucionais que limitam o escopo do processo político submetido à consideração pública de apenas aqueles temas que são comparativamente inócuos para A. Na medida em que A obtém sucesso em fazer isso, impede-se que B, para todos os propósitos

² Conforme informações do MPOG, disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/sinteses_tematicas/st_pr_cgu.pdf/view, acessado em 09 de fevereiro de 2016.

³ Tradução da autora. Ibid. 1, p.639.

*práticos, leve a público quaisquer temas que possam em sua decisão ser seriamente prejudiciais para o conjunto de preferências de A.*⁴

Este momento de tentativa de dissuasão de um tema pode ser notado, em nosso caso empírico, na estratégia adotada pelo Senador Fernando Collor, enquanto presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado (CRE), que segurou a tramitação na Casa do projeto de lei de acesso à informação por quatro meses, e só foi colocado em votação depois que a Presidente Dilma Roussef ameaçou publicamente exigir caráter de urgência para avaliação do PL – o que faria que o PL fosse direto para votação em Plenária, sem parecer da CRE. Esta dissuasão visava conseguir tempo hábil para negociar com os proponentes do PL, a fim de retirar o artigo que colocava fim ao sigilo eterno.

Normalmente, o número de questões políticas é maior que a capacidade dos tomadores de decisão de processá-las. Dessa forma, tanto a inclusão como a exclusão de um tema na agenda política envolvem uma decisão política por parte dos governantes. Segundo Cobb e Elder, existem três fatores determinantes para que um problema entre para a agenda institucional: 1) ele deve receber atenção de diferentes atores; 2) as soluções visadas devem ser factíveis e tidas como política pública necessária; e 3) o problema e sua solução devem ser de responsabilidade do poder público.

Ainda que apresente variações significativas em sua forma e estrutura, a formulação da agenda institucional ocorre em qualquer sistema político, do mais simples ao mais complexo. Cobb, Ross e Ross (1976) sugerem quatro etapas principais da formulação de uma questão até que ela entre para a agenda política - iniciação, especificação, expansão e entrada. Essas etapas assumem dimensões diferentes de acordo com os três modelos de construção de agenda utilizados neste trabalho.

No que diz respeito à agenda, Cobb e Elder identificam dois tipos: a sistêmica e a institucional. A primeira abarca todas as questões que merecem atenção do público e que são de competência do Estado. O segundo tipo refere-se a questões mais específicas, que recebem considerações sérias e ativas por parte dos tomadores de decisão. Cabe ressaltar que ambas as agendas não são, necessariamente, complementares entre si. Cada qual tem sua pauta e temas de interesse, que por vezes competem entre si.

⁴ Peter Bachrach e Morton S. Baratz, “Duas Faces Do Poder”. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011, p.151.

Em geral, um tema aparece primeiro na agenda sistêmica e em seguida entra para a agenda institucional. Entretanto, este processo não é automático: há negociações e barganhas entre os atores interessados no tema e os responsáveis pela agenda. Esse tempo entre a passagem de um tema de uma agenda para outra, de acordo com Cobb e Elder, não pode ser demorado, ou o tema pode enfraquecer e não conseguir a força necessária para entrar na agenda institucional. Isso pode, inclusive, indicar uma fraqueza ou crise no sistema político.

Dessa forma, esses autores identificam três movimentos ou estratégias adotadas pelos atores, que explicam a entrada de um tema para a agenda institucional. O primeiro modelo, o da "iniciativa externa", corresponde ao processo em que questões surgem com grupos não governamentais e são expandidos até alcançar a agenda institucional. O segundo modelo, denominado "mobilização", refere-se a questões que surgem dentro do governo e, quase automaticamente, obtêm o status de agenda formal, exigindo um esforço por parte do governo de sensibilizar a sociedade a favor de sua pauta. O terceiro modelo é o da "iniciativa interna", referente às questões que surgem dentro da esfera governamental e cujos interessados não se preocupam em expandi-las a outros setores da sociedade.

Nesse sentido, os atores que participam das negociações na arena política podem ser indivíduos, grupos ou organizações que atuam na arena política. Eles são fundamentais na definição de uma agenda, por serem capazes de sensibilizar a opinião pública sobre os problemas, elaborar propostas e influenciar a decisão sobre o que entra ou não na agenda.

O modelo de coalizão proposto por Sabatier trata não apenas dos interesses que impulsionam os atores a defender um tema na agenda política, mas também das crenças dos atores, sua forma de interpretar o problema, uma vez que o principal foco de análise do modelo de *Advocacy Coalition Framework* é o sistema de crenças. A partir do significado assumido pelos atores a respeito de um determinado problema, serão formadas coalizões orientadas conforme ordem de prioridades, os fatores causais a serem considerados e a escolha das instituições governamentais que serão mais favoráveis à coalizão.

Este modelo de coalizão de defesa será tratado em seguida, com mais profundidade, bem como outros dois modelos que também tratam da entrada de um tema na agenda pública: o modelo Múltiplos fluxos (*Multiple Stream Model*), de Kingdon; e o Modelo Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Jones e Baumgartner.

Como todo modelo teórico que busca explicar a realidade, os três selecionados para análise da formulação de agenda acabam por simplificar processos complexos de políticas públicas. Sendo assim, será utilizado o modelo de Kingdon como central e os outros dois como complementares, pois cada modelo servirá para explicar um aspecto do processo de formulação da agenda da lei de acesso à informação.

1.1.1 MODELO MULTIPLE STREAM, DE KINGDON

A principal preocupação nos estudos de Kingdon é responder à seguinte questão: Como os formuladores de políticas e tomadores de decisões percebem um problema e o transformam em políticas públicas?

Para Kingdon, a elaboração da política pública tem quatro estágios: (1) o estabelecimento da agenda; (2) a inserção da ideia na pauta da arena política; (3) a proposta de alternativas para a formulação de uma política pública e a escolha de uma delas, i.e., a decisão sobre qual política pública será adotada; e (4) a implementação da política pública adotada.

O modelo *Multiple Stream* centra a análise apenas nos dois primeiros estágios, que correspondem à etapa de formulação de uma agenda. O modelo de Baumgartner e Jones também foca a atenção nesta etapa, estudando os períodos de estabilidade nas políticas públicas e as mudanças rápidas que ocorrem de tempos em tempos no processo de formulação da agenda, permitindo a entrada de novas pautas.

O autor diferencia a agenda governamental da “*agenda de decisões*”, que seria a primeira etapa da formação da agenda governamental. Por outras palavras, como há uma grande quantidade de questões apresentadas, apenas algumas serão consideradas e transformadas em políticas públicas. O determinante para que uma questão entre na agenda de governo depende da convergência de três fatores: problemas, soluções e política.

O conceito de *garbage can* (lata de lixo) de March, Olsen e Cohen é fundamental para a análise de Kingdon, pois admite que as organizações sejam “anarquias organizadas” e seus atores obedeçam a uma racionalidade limitada. Partindo do pressuposto que esses atores não são capazes de deter toda a informação envolvida numa decisão, tampouco participar de todo o processo, eles acabam por tomar suas decisões com base nas informações que possuem naquele momento, dentro de seu escopo de atuação.

Assim, a teoria de *garbage can* pressupõe um processo de decisão aleatório e limitado, a partir de quatro fluxos: problemas, soluções possíveis, atores e oportunidades para a escolha. O cenário de escolha é sempre de ambiguidade e incerteza, pois problemas e soluções não apresentam relação causal: não há pares problemas-soluções. Para esses teóricos, existem uma gama de problemas e uma série de soluções que surgem, mas que não necessariamente se combinam entre si. O momento de escolha seria quando acontece a combinação de um problema com uma solução, com apoio de atores dispostos a implementá-la.

Foi o caso que ocorreu com a proposta da lei de acesso à informação quando ela foi apresentada à CGU por Cláudio Abramo. A Controladoria já tinha uma experiência de sucesso com o Portal da Transparência e percebia, na prática, os benefícios de empoderar os cidadãos em obter informações sobre as atividades dos governantes e da burocracia, pois eles também tinham interesse e eram capazes de exercer um controle dos gastos públicos por iniciativa própria, via informações disponíveis no Portal. Podemos dizer o mesmo para o envolvimento de Dilma Rousseff nesta agenda, quando ainda era Ministra da Casa Civil. Além de todos os benefícios que a lei poderia trazer para o fortalecimento da democracia, transparência e da participação social, a LAI também permitiria o acesso aos documentos da ditadura militar que eram fechados não só ao público, mas a diversos setores do próprio governo.

Partindo do conceito de “lata de lixo”, Kingdon propõe um modelo que busca entender quais são os mecanismos e fluxos presentes no momento em que um tema entra para a agenda governamental. Ele destaca três fluxos: *problem stream* (fluxo de problemas); *policy stream* (fluxo de alternativas/soluções) e *political stream* (fluxo político).

Um problema precisa se tornar uma situação social percebida para que entre na agenda *decisória*. Existem muitas questões que disputam a atenção dos políticos, mas poucas delas conseguem obter o status de “problema”. Para definir um problema, é necessário que haja indicadores, como o número de analfabetos no país; eventos ou crises que chamem atenção para uma questão, como o deslizamento de moradias populares em áreas de risco; e os *feedbacks* das políticas públicas em andamento. É importante notar que problemas são construções sociais passíveis de interpretações e símbolos. Assim, é politicamente estratégica a definição de um problema no momento de formação de uma agenda.

No objeto deste trabalho identificamos como problemas a falta de transparência do Estado quanto a suas atividades, a seus processos de tomada de decisão, o uso dos recursos públicos, somada à baixa capacidade de monitoramento destas ações, tanto por parte do próprio governo, como pela sociedade civil organizada, por não possuir garantias de acesso à informação em poder da gestão pública.

No fluxo de alternativas e soluções, o autor explica o processo de seleção das alternativas como um processo análogo ao da biologia darwiniana de seleção natural. Com base no conceito de *garbage can*, ele considera que as soluções disponíveis são elaboradas por comunidades de especialistas (*policy communities*) e ficam guardadas em um “caldo primitivo de políticas” (*policy primeval soup*) – similar à ideia da lata de lixo -, no qual sobrevivem intactas ou se combinam em novas ideias, ou então, são descartadas. Trata-se de um processo competitivo em que as ideias que se mostrarem mais adequadas tecnicamente, com custos viáveis ou amplamente aceitas pelo público, serão as escolhidas.

As comunidades de especialistas são atores importantes no processo decisório da formação de agenda. São membros da academia, pesquisadores, assessores, servidores públicos, analistas de consultorias, empresas ou outros grupos de interesses que formulam e difundem soluções (os políticos e burocratas também exercem essa função, mas, por estarem no centro da decisão, possuem um papel mais estratégico). A difusão da solução, chamado *soften up* por Kingdon, é um trabalho de *advocacy* importante para garantir a aceitação da proposta.

Podemos considerar como fluxo de soluções, em nosso caso empírico, a construção gradual da agenda do direito à informação durante os nove anos estudados nesta pesquisa, que parte do primeiro projeto de lei, em 2003, proposta por um Deputado Federal, até a apresentação do projeto de lei do Executivo de acesso à informação para a Casa Civil, em 2006.

O terceiro fluxo é o político (*politics stream*), que corresponde à arena da política, com dinâmicas e regras próprias. O consenso entre os participantes desse fluxo é moldado em negociações, persuasão e difusão de ideias e valores. No caso da agenda da LAI, o fluxo político se deu pela confluência de atores não governamentais engajados no tema da transparência, a burocracia da CGU que tinha interesse em ampliar e fortalecer mecanismos de controle da burocracia pública no uso de recursos federais, uma agenda de governo pró-combate a corrupção do então Presidente Lula e uma Ministra da Casa Civil sensível à pauta de acesso a documentos públicos por conta de sua história pessoal, vítima da violência de Estado durante a ditadura militar no Brasil.

Apesar do consenso entre os autores interessados na pauta da transparência, era necessário difundir esta visão para outros setores da arena política e entrar em negociações com quem se opunha à Lei. É importante observar que o tema da transparência e acesso à informação não era uma demanda pública, portanto, paralelo a todo este processo, foi feito um trabalho de difusão de ideias e valores, pela CGU e alguns membros do Fórum de Direito à Informação Pública (ABRAJI, Artigo 19 e Transparência Brasil), de sensibilização da opinião pública e de representantes do governo sobre a importância do fortalecimento de mecanismos de transparência pública, por meio de reuniões, seminários e artigos veiculados em jornais.

Há três fatores de influência que afetam diretamente as negociações na arena política. O primeiro deles, o “clima” ou “humor” nacional (*national mood*) diz respeito às questões que estão em destaque na sociedade naquele momento, que mais recebem atenção da opinião pública. O clima pode tanto favorecer a promoção de certas questões e propostas, como pode enfraquecê-las.

No que tange a pauta do acesso à informação, a opinião pública estava bastante sensibilizada pelos escândalos de corrupção reportados pela mídia, e propostas que prometiam maior controle sobre os agentes públicos e o uso de recursos conseguiam apoio quase que instantaneamente. O tema do combate à corrupção foi uma das pautas centrais do segundo mandato do governo Lula, justamente pela necessidade de dar uma resposta aos casos de corrupção descobertos por investigações da Polícia Federal, que envolviam, inclusive, o alto escalão de seu governo e de seu partido.

O segundo fator de influência são as mudanças no governo (*turnover*), pois alterações no quadro de funcionários ou políticos em cargos de liderança e posições estratégicas em instituições, no congresso, na gestão do governo, entre outros, podem mudar o direcionamento das forças na arena política. Para Kingdon, inícios de governo são os momentos favoráveis para mudanças na agenda governamental. De acordo com ele, as mudanças de governo e o clima nacional são os principais motivadores de entrada de temas na agenda. Neste sentido, o fato de Dilma Rousseff ter assumido a presidência em 2011, ano em que a lei foi sancionada, foi determinante, como veremos com mais detalhes no capítulo 3, justamente pelo seu interesse em abrir os documentos da ditadura militar.

O terceiro fator de influência são os grupos de interesse que exercem pressão a favor ou contra uma determinada questão, e são capazes de criar consenso ou conflito na arena política. Quando não há consenso, tais grupos analisam os setores favoráveis ou

contrários às suas propostas e disputam para tentar bloquear ou fazer passar suas questões, jogando com suas forças (recursos, poder de influência, etc). O fato de haver setores contrários não significa que a proposta não será aceita, mas que o custo para conseguir passá-la para a agenda será maior. Por isso mesmo, foram necessárias negociações com três principais setores: Ministério da Defesa (MD), que tinha interesse em manter sigilosos os documentos da ditadura; Ministério das Relações Exteriores (MRE), que, por lidar com questões diplomáticas, é envolvido em negociações políticas e econômicas com diversos países; e alguns setores representantes da burocracia pública, resistentes à mudança de rotina de trabalho e com receios de perder privilégios, ter de prestar contas sobre suas atividades e, sobretudo, receios de que a abertura dessas informações incorreria não apenas em uma nova rotina na forma de trabalhar, como resultaria em uma quantidade de trabalho muito maior, pois teriam de encontrar a informação, produzi-la, repassá-la, etc., e temiam que o número de pedidos de informação fosse muito grande.

Cabe destacar o papel que os atores da arena política exercem na inserção ou exclusão de um tema. Os membros do governo – o Presidente e seus nomeados – são centrais no processo de formulação da agenda governamental, porém, menos influentes na determinação das alternativas a serem adotadas e na implementação das políticas. Essas duas capacidades ficam nas mãos dos servidores públicos, pois possuem expertise em determinados temas, tempo de carreira no setor público, relacionamento com grupos de interesse e conhecimento da máquina burocrática. No estudo da formação da agenda da LAI, podemos observar o interesse do alto escalão do governo nesta agenda, sendo que a Presidente Dilma Roussef exerceu papel crucial para a aprovação da lei. Os funcionários da Controladoria Geral da União podem ser enquadrados no caso de servidores com expertise, ainda que tenham contado com a colaboração de atores externos, para construírem a alternativa de um projeto de lei de acesso a informação.

Ao Presidente cabe a prerrogativa de veto, nomeação dos cargos estratégicos mais altos, rápida disseminação de ideias e temas, bem como capacidade de obter apoio de seus companheiros de partido, sobretudo no Congresso. Este, por sua vez, é central no processo de formulação da agenda e na definição das alternativas a serem implementadas. Isto porque os membros do Congresso possuem recursos concentrados como autoridade legal, publicidade e informações técnicas e políticas. Como os parlamentares são comprometidos com seus eleitores e partidos, buscam, por meio da promoção de temas para a formulação da agenda, satisfazer as demandas eleitoreiras e as questões

relacionadas à posição partidária. A plataforma eleitoral, como aponta Kingdon, direciona as ações de um partido quando este assume o governo.

Quanto aos atores externos ao governo, identificamos os grupos de interesse, pesquisadores, acadêmicos, consultores, mídia, partidos políticos e a opinião pública. No caso da LAI, os atores externos ficaram concentrados em duas importantes figuras: Fernando Rodrigues, fundador e Presidente da ABRAJI e Claudio Abramo, Diretor Executivo da Transparência Brasil, que atuaram tanto como sociedade civil como especialistas no tema. Essa divisão entre “atores governamentais e não governamentais” é especialmente útil para a análise acadêmica, pois é bastante comum a transição entre ambas as esferas: grupos de lobistas que contam com funcionários do governo, pesquisadores que possuem estreita relação com servidores, entre outros exemplos. A diferença fundamental entre os membros do governo e os atores externos é que os primeiros gozam de autoridade formal garantida pela constituição, ao contrário do segundo grupo.

Os especialistas, acadêmicos, pesquisadores atuam na formulação e na difusão de alternativas para a sociedade e entre os tomadores de decisão. Os grupos de interesse, consultores, partidos políticos procuram exercer maior influência no processo decisório, por meio da formação de alianças, negociações com os políticos e também na difusão das alternativas. A mídia, por sua vez, é considerada menos relevante por Kingdon no processo de formulação e decisão da agenda. Segundo esse autor, a mídia apresenta ao público as questões da agenda apenas depois que esta já foi formada. Dessa forma, a mídia informa o que ocorre no governo quando a pauta é de seu interesse, caso contrário passa a outro tema. É inegável a influência da mídia na opinião pública, assim, pode-se dizer que ela é capaz de exercer um efeito indireto na agenda, direcionando o público a favor ou contra um tema. E, no caso da LAI, podemos ver que é corroborado pelo modelo de Kingdon, pois, de fato, a mídia cobriu muito pouco o tema do direito à informação durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional, ficando restrito ao trabalho de alguns jornalistas engajados no tema, como o próprio Fernando Rodrigues.

Uma figura que merece atenção é a do *policy entrepreneurs*: indivíduos que investem seus recursos (tempo, energia, dinheiro, reputação) na defesa de uma política pública que lhes favoreça futuramente, rendendo-lhes algum ganho individual ou coletivo. Tais atores podem ser membros do governo ou atuar fora dele, contanto que sejam especialistas em determinado assunto, hábeis o suficiente para representar as ideias de outros indivíduos ou grupos, em uma posição de autoridade (seja pelo seu cargo, seja

pelo seu notório saber, seja pelo seu poder de influência). Assim, são fundamentais no processo de *soften up*, ou difusão de ideias a favor de um assunto, e são igualmente capazes de unir os três fluxos (problema, solução e político) no momento da abertura de uma oportunidade de mudança na agenda. Esses atores são o elemento de ligação sem o qual o processo de *coupling* não seria possível.

Surgem, neste ponto, duas figuras importantes para o processo de formação da agenda e implementação da lei de acesso à informação: a Presidenta Dilma Roussef e o jornalista Fernando Rodrigues. Este último foi importante para interligar os grupos interessados na pauta do direito à informação, desde a primeira proposição de um projeto de lei, junto ao Deputado Reginaldo Lopes, até a condução do tema à CGU com apoio do Claudio Abramo e, posteriormente, em um trabalho de *advocacy* junto aos parlamentares e membros do executivo envolvidos da tramitação da lei no Congresso. Como Rodrigues cita em entrevista:

A lei era uma questão de tempo. Eu sempre achei que a lei iria ser aprovada, mas eu achava que ia demorar, porque o Congresso brasileiro, como todos os congressos... é muito difícil uma lei dessa natureza caminhar e ser aprovada em dois anos. (...) Mas as coisas andam no seu tempo – tem aquela frase não tem nada mais forte do que uma ideia cujo seu tempo chegou⁵ - então, o tempo da LAI ia chegar, e chegou e passou [a lei no Congresso]. Ele não tinha chegado ainda quando a gente teve a ideia de fazer [o primeiro seminário], naquela época ninguém sabia o que era uma lei de acesso. (RODRIGUES, 2015, entrevista)

A ocorrência dos três fluxos, separadamente, não garante a entrada de um tema na agenda. Para que isso ocorra, é necessária a convergência de problemas, soluções e mediação política, bem como o surgimento do que Kingdon chama de janela de oportunidade (*policy window*). Essas oportunidades de mudanças na agenda são impulsionadas, sobretudo, pelo reconhecimento de um problema e pelo esforço político de resolvê-lo. As soluções entram, geralmente, em seguida. O autor denomina esse processo de convergência de “*coupling*, e só ocorre enquanto a janela estiver aberta. Se um tema não galga à agenda durante este intervalo, dificilmente entrará na agenda depois. Essas janelas representam tempos políticos propícios a mudanças e, para Kingdon, elas têm um tempo de duração curto e nem sempre são aproveitadas. Isto porque, em dado

⁵ Frase atribuída a Victor Hugo.

momento, os fluxos se desarticulam. Baumgartner e Jones, como veremos melhor adiante, identificam esses momentos de mudanças em períodos “pontuados” no tempo de governo. Este tempo propício para mudanças foi sendo construído aos poucos, com o crescente debate, na opinião pública, da importância de medidas de transparência pública no governo. A pauta da transparência e acesso à informação foi ganhando corpo até entrar na agenda governamental. Foi este o processo de *coupling* que ocorreu em 2006, quando a CGU abraçou a pauta do direito à informação e passou a conduzi-la no âmbito da agenda governamental, e que teve seu ponto mais alto com a chegada de Dilma Rouseff ao cargo de Presidente.

O surgimento de uma janela de oportunidade para um determinado tema pode ocasionar, com frequência, a abertura de oportunidades para que outros assuntos, relacionados ao tema, entrem, também, para a agenda. Kingdon empresta a terminologia de Ernst Haas para identificar tal fenômeno. O *spillover*, ou transbordamento, ocorre quando um tema abre precedente para a entrada de outros, aproveitando um princípio aplicado para guiar decisões futuras na agenda. A vantagem oferecida por tal transbordamento é que, quando um tema alcança sucesso após entrada na agenda, acaba por incentivar os atores empreendedores a incluir o próximo tema disponível na arena política, coalizões políticas são transferidas para este assunto e argumentos análogos e precedentes tomam força.

1.1.2 MODELO COALIZÃO DE DEFESA (*ADVOCACY COALITION FRAMEWORK*), DE SABATIER

O Modelo de Coalizão tem como pontos fundamentais as análises do tempo de mudança política e dos subsistemas políticos e comportamento dos atores, que influenciam as decisões na arena política, nos diferentes níveis do governo. O ponto central deste modelo, entretanto, é o sistema de crenças que molda o entendimento e a condução das políticas públicas. Os atores políticos representam diversas organizações privadas ou governamentais, que compartilham crenças e agem conjuntamente, agrupando-se em coalizões de defesa. É preciso observar as estratégias adotadas pelas coalizões dentro de um subsistema, como elas interagem entre si e o papel de agentes políticos mediadores, que ajudam a reduzir o conflito entre elas.

O subsistema político é um valioso foco de estudo para entender as elites políticas, as questões que lhe são caras e o que as motivam a formar coalizões. Estas coalizões, por sua vez, operam como sistemas autônomos e atuam conforme sua visão de mundo, sua forma de interpretar o problema. Podemos assumir, portanto, que os subsistemas são formados em torno de problemáticas que estão postas na mesa de debate de políticos e do governo, em um determinado momento. Há forças externas que influenciam esses grupos, como fatores socioeconômicos, decisões políticas e mudanças governamentais. Esse é o sistema de crenças em que os grupos operam na arena política. Por elite política, podemos entender, além dos atores do governo e da iniciativa privada, jornalistas, pesquisadores, analistas, acadêmicos e outros que são envolvidos na geração, disseminação e avaliação de problemas, soluções e ideias políticas. Sabatier sublinha a importância, cada vez maior, de atores se especializarem em questões, para conseguirem influenciar as decisões políticas. Segundo ele, é cada vez mais comum os políticos buscarem opiniões de especialistas nos temas que surgem na agenda.

O Modelo de Coalizão, ao contrário dos modelos baseados na escolha racional (*rational choice*), assume que as crenças normativas devem ser empiricamente verificadas e não são dadas *a priori*. Dessa forma, não exclui a possibilidade de comportamento altruísta dos atores, enquanto que para os modelos baseados na escolha racional os atores agem apenas orientados por interesses de ganhos individuais. Eles partem do entendimento de March e Olsen (1996) de dois sistemas de raciocínio normativo: a “lógica da apropriação”, na qual o bom comportamento significa seguir regras, e a “lógica da consequência”, em que o melhor comportamento é aquele que leva à maximização de boas consequências.

Os subsistemas políticos surgem quando um grupo de atores se engaja em um problema político em busca de soluções e alternativas. Quando há insatisfações dos atores com o rumo que as políticas tomam ou quando se encontram muitos obstáculos para a defesa de uma alternativa, o subsistema é desfeito, dando lugar a outro, com novos arranjos de coalizões e recursos. Todo subsistema contém um número grande de atores diversos, assim, para fins de estudo, Sabatier propõe agregá-los em conjuntos maiores, para explicar as mudanças políticas que ocorrem como fruto dessa interação: as coalizões de defesa. O número de coalizões, ao contrário do número de atores, é pequeno e pode haver casos de subsistemas de apenas uma coalizão de defesa. Na maior parte dos casos estudados pelos autores, a quantidade de coalizões importantes variava de duas a quatro.

Os autores propõem um esquema para representar um subsistema político e suas variáveis. Eles identificam duas variáveis externas ao subsistema: (1) parâmetros de sistemas estáveis (i.e., estrutura social e constitucional, recursos naturais e sociais, que demoram a mudar); e (2) eventos externos (i.e., opinião pública, alterações econômicas, que mudam com frequência ao longo de uma década e que podem afetar os recursos e constranger as condições de mudanças políticas). Essas variáveis influenciam os atores dos subsistemas, que, por sua vez, influenciam a formulação de políticas nesse subsistema. Os autores chamam essas variáveis de “estruturas de oportunidades de coalizão”, para mediar os parâmetros do sistema estável e o subsistema.

Um dos fatores impulsionadores do debate do direito à informação foi a cobertura pela mídia de diversos escândalos de corrupção, o que acabou por fortalecer a crença da necessidade de um maior controle sobre quem operava e quem tinha acesso aos recursos públicos. Cabe citar alguns casos que mobilizaram a opinião pública, como o caso emblemático do Mensalão, em 2005; o caso do superfaturamento de compra de ambulâncias por prefeituras (operação sanguessuga da Polícia Federal), em 2006; e o caso da operação “navalha na carne” da polícia federal, a qual identificou fraudes em nove estados e no Distrito Federal, envolvendo pagamento de propinas da Construtora Gautama a servidores públicos para facilitar licitações de obras, inclusive ligadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. Em apenas três anos seguidos, a mídia mobilizou a opinião pública em torno do problema da corrupção e do desvio de verba pública. A CGU, que desde sua origem tinha como uma de suas tarefas monitorar o gasto de repasses federais a estados e municípios, percebeu o trabalho hercúleo a que se propunha e necessitava de outras alternativas de monitoramentos e controles que não ficassem apenas nas mãos de seu número insuficiente de funcionários. Além do mais, este cenário abria oportunidade para a Controladoria – que era recém-criada - se legitimar e fortalecer seu papel perante à sociedade, apresentando-se como um órgão essencial para os cidadãos, ao garantir o bom uso de recursos públicos.

Como já mencionado, essas coalizões não se formam ao acaso: ligam-se por meio de um sistema de crenças - e não de interesses -, pois, segundo os autores, crenças são o conjunto de recursos e indicadores de desempenho necessários para atingir determinada meta, i.e., são mais inclusivas e verificáveis do que apenas interesses comuns. As crenças compartilhadas direcionam as coalizões a deslocar recursos (financeiro, conhecimento, influência etc.) e programas governamentais, para então transformar tais crenças em políticas públicas ou programas. O papel dos políticos eleitos e do executivo, nestes subsistemas, é o

de mediador de conflitos, cuja preocupação principal é encontrar soluções possíveis e aceitáveis para o problema, amenizando disputas entre os grupos. Esses políticos e membros do executivo, por vezes, compõem coalizões de defesas e compartilham crenças também.

É interessante notar que, no caso da LAI, este ponto diverge da visão dos autores. Os funcionários da Controladoria Geral da União, no caso, desde a alta cúpula, tinham um interesse próprio e estavam apropriados de suas crenças acerca do problema da corrupção e da necessidade de controle dos recursos federais. Eles não atuaram como mediadores de conflitos, mas sim como interessados diretos na aprovação de uma lei que garantisse a abertura de documentos públicos.

O modelo de coalizão define o conceito de *policy-oriented learning* como "alternâncias relativamente duradouras no pensamento ou no comportamento, que resultam da experiência e/ou de novas informações, que estão preocupadas com a realização ou revisão dos objetivos de uma política"⁶ (SABATIER e WEIBLE, 2007, p.198). A capacidade de aprendizado político (*policy-oriented learning*), que pode trazer mudanças na política e nas crenças, varia conforme o nível do sistema de crenças do modelo de coalizão. Crenças muito enraizadas e políticas fundamentais – sendo mais normativas – são muito resistentes em responder a novas informações, portanto, bastante resistentes a mudanças. Entretanto, crenças secundárias são mais suscetíveis ao processo de aprendizagem política, pois o escopo mais restrito e defendido por um número menor de indivíduos demanda menos evidência e menos mudanças de crenças.

Simplificando, podemos dizer que o modelo de coalizão de defesa entende a mudança política no subsistema como resultado de dois processos: a coalizão de defesa, que traduz os aspectos políticos centrais e secundários em sistemas de crenças dentro dos programas governamentais, e os fatores externos, que afetam este sistema de crenças, como mudanças socioeconômicas, outros subsistemas, mudanças nas coalizões, entre outros.

1.1.3 MODELO EQUILÍBRIO PONTUADO (PUNCTUATED EQUILIBRIUM MODEL), DE BAUMGARTNER E JONES

O Modelo Equilíbrio Pontuado explica o processo político como algo estável e incremental, no qual as políticas possuem continuidade linear e lenta. Porém, são notados períodos de bruscas mudanças que rompem a estabilidade, pontuando o processo político

⁶ Tradução livre.

(*punctuations*). Os estudos de Baumgartner e Jones identificam as razões que impulsionam as mudanças repentinas a partir de dois eixos: o das estruturas institucionais estabelecidas (as regras do jogo) e do processo de formação de agenda. O ponto central de seus estudos relaciona o processo de *agenda-setting* às dinâmicas institucionais da arena política, nas quais as ideias (problemas e soluções) são elaboradas e disseminadas. A ascensão de um tema à agenda governamental é fruto de momentos críticos (*punctuations*) que favorecem rápidas mudanças em subsistemas anteriormente estáveis.

É muito importante, para esses autores, o conceito de “imagem política” (*policy image*), que seria a forma como uma ideia é discutida, compreendida e disseminada – “*How a policy is understood and discussed is its policy image. Policy images play a critical role in the expansion of issues to the previously apathetic*”⁷ (BAUMGARTNER e JONES, 2009, p.25). Para isso, apoiam-se em informações e dados empíricos e no tom de um discurso ou apelo de uma imagem. Esses fatores definem a força de uma imagem, o quanto ela será capaz de mobilizar o público. São imagens fortes, que permitem os “monopólios de políticas” (*policy monopoly*), ou seja, o quanto uma ideia ou política é capaz de dominar e prevalecer na arena durante determinado período de tempo como a melhor alternativa.

A construção de uma imagem é fundamental, inclusive, para que um problema ou questão social entre na agenda governamental. Para que isso aconteça, a construção de um apelo ao público e a capacidade de convencê-los (e aos políticos e tomadores de decisão também) é crucial. Em concordância com Kingdon, os autores defendem que uma questão precisa ser reconhecida como problema – usando dados, indicadores, apelos valorativos, elementos difusores – e ligada a soluções possíveis. As soluções disponíveis, em consonância com a proposta de Kingdon, não são diretamente relacionadas aos problemas, mas criadas nos subsistemas (grupos de especialistas, de assessores parlamentares, de acadêmicos etc.) e necessitam da atuação ativa de difusão destas alternativas. As soluções que conseguirem ser vinculadas a uma instituição ou a valores políticos terão mais força para alcançar a agenda governamental (ou o macrossistema). Logo, problemas e soluções não andam juntos e nem se ligam automaticamente; pelo contrário, é necessário o papel de um “empreendedor de política” para identificar cada um e uni-los.

⁷ “Como a política é entendida e discutida corresponde à sua imagem política. Imagens políticas desempenham um papel fundamental na expansão de questões anteriormente apáticas”. Tradução livre.

Nesta fase, o papel dos *policy entrepreneurs* é fundamental, mas não suficiente: o contexto político e institucional exerce bastante influência, pois cada problema-solução forma uma imagem ou ideia (*policy image*) que irá representar ou contrapor um arranjo institucional estabelecido. Justamente por isso, ocorrem os embates políticos em torno das melhores “imagens” ou ideias e, inevitavelmente, o desenho institucional pode facilitar ou dificultar a decisão de um tema para entrar na agenda governamental.

Os autores também partem do pressuposto que os tomadores de decisões, na arena política, possuem uma racionalidade limitada, restrita apenas aos conhecimentos que possuem naquele momento, dentro do escopo de sua atuação. Assim, as *policy images* são disputadas em diversos subsistemas políticos antes de entrar na agenda governamental. Nesses subsistemas, os atores envolvidos debatem questões paralelas à agenda principal e, caso uma questão ganhe força suficiente, ela passa ao macrossistema (a agenda governamental para Kingdon), que é a arena dos líderes governamentais.

Essas arenas políticas (*policy venue*) são espaços institucionais nos quais as decisões políticas ocorrem e podem ser dominadas pelo debate de apenas uma questão – *policy monopoly* - (e assim, estar submetida à atuação de um forte grupo de especialistas) ou podem debater várias questões simultaneamente. Portanto, faz parte de uma ação estratégica a busca de arenas políticas favoráveis a determinados temas e permeáveis à difusão de problemas e soluções relacionados.

Tais arenas e subsistemas são locais nos quais a disputa política rotineira acontece. São locais de mudanças lentas, graduais e incrementais, identificadas como os períodos de equilíbrio por Baumgartner e Jones. Para eles, as decisões são definidas por um pequeno grupo de participantes que compartilham uma visão comum da questão. Por isso mesmo, mudanças costumam ser desencorajadas, pois oferecem poucos ganhos aos autores. Podemos dizer que a construção da agenda da transparência foi este caso, muito vinculada ao saneamento das finanças públicas e controle do orçamento público, que teve início no governo de Fernando Henrique Cardoso e foi levado adiante por Lula, em especial, ao criar a Controladoria Geral da União logo em seu primeiro ano de mandato, em 2003. Claramente, a agenda do direito e garantia de acesso à informação pública é muito mais ampla que a da transparência, mas ambas são intrinsecamente relacionadas: a segunda não tem efetividade sem a primeira. Para que haja uma divulgação ativa das informações do governo, é preciso haver transparência. Quando há provimento de informação reativa – quando o cidadão demanda -, ocorre a abertura de uma ação do governo, o que consiste na transparência.

Entretanto, os períodos de equilíbrio são interrompidos por pontos de rápida mudança. Isso ocorre quando uma questão consegue sair de um subsistema e alcança o macrossistema ou agenda governamental. Isso é possível quando um evento chama a atenção da opinião pública e transforma uma questão em problema que exige solução imediata, como foi o caso do Mensalão e de outros escândalos de corrupção citados anteriormente.

Os autores explicam que períodos de estabilidade e mudanças seguem a lógica da definição das questões, a depender da forma como as questões são construídas. Elas podem ser frutos de um desenvolvimento gradual, como foi a LAI - sustentando arranjos institucionais estabelecidos - ou irromper abruptamente em um momento crítico, provocando mudanças no *status quo* e permitindo a entrada de novos temas na agenda – o que de outra forma não seria possível.

Cabe notar que, quando um tema chega à agenda governamental, abre-se oportunidade para o surgimento de novas *policy images* e reorganizações institucionais, que acabam por provocar alterações nos subsistemas. As novidades introduzidas costumam ser perenes, deixam um legado (*policy legacy*), criam um novo desenho de estabilidade e equilíbrio nos subsistemas. O principal legado da agenda do acesso à informação tem sido, por um lado, uma resposta de um governo ao problema da opacidade estatal e, em certa medida, à corrupção e, de outro, o fortalecimento de seu principal órgão de controle interno, que, sem esta legitimação, teria todo seu esforço e trabalho desperdiçados. Neste sentido, a construção de uma *policy image* sobre a CGU foi fundamental para garantir que os órgãos públicos do executivo, nos três níveis federativos, cooperassem com as políticas de abertura de informações implementadas por ela.

Embora existam pontos de convergências entre os modelos apresentados, sobretudo entre Kingdon e Baumgartner e Jones, cabe-nos ressaltar algumas diferenças fundamentais. Quanto à definição das soluções, para o modelo de múltipla escolha, serão aceitas aquelas tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados pela opinião pública e, assim, possuem maior receptividade dos formuladores de políticas. Já para o modelo de equilíbrio pontuado, as soluções que chegarão à agenda política são aquelas que possuem imagens fortemente vinculadas à instituição e são capazes de representar valores políticos. Por sua vez, o modelo de coalizão entende que a escolha de uma alternativa depende da ação dos grupos de coalizão de defesa e de fatores externos que influenciam a tomada de decisão.

No que diz respeito à dinâmica político-institucional, Baumgartner e Jones prestam mais atenção ao poder das ideias e imagens (*policy image*) e em como elas sustentam arranjos institucionais, que podem restringir ou difundir um tema para a agenda. A disputa em torno da *policy image* é, portanto, fundamental na disputa política da agenda. Para Kingdon, não apenas as ideias, mas também o clima nacional, poder, influência, pressão e estratégia dos grupos de interesse contam na disputa política para entrada de um tema para a agenda. Sabatier vê o sistema de crenças como fator aglutinador dos diferentes atores a um tema, associado a fatores externos que são capazes de influenciar os agentes deste subsistema.

O papel dos atores também é visto de maneira diferente pelos modelos. Kingdon considera, além do presidente, a alta burocracia e o legislativo na definição da agenda política. Para ele, grupos de interesse atuam para bloquear temas na agenda, e não para incluí-los. A mídia, por sua vez, retrata apenas as questões já existentes na agenda, sem qualquer poder de influência no processo de sua formulação. Já para Baumgartner e Jones, a mídia exerce papel fundamental por ser capaz de orientar a opinião dos indivíduos para um tema. Os grupos de interesse, na visão deles, também possuem capacidade de definir temas na agenda. Sabatier considera todos aqueles que formam a elite política de um subsistema como atores relevantes, ou seja, representantes do governo, iniciativa privada, mídia e academia, que estejam envolvidos na geração, disseminação e avaliação de problemas, soluções e ideias.

Por fim, no tocante às mudanças na agenda, o modelo de múltipla escolha identifica a janela de oportunidade, que seriam conjunturas políticas efêmeras que ocorrem em determinados momentos, mas não necessariamente, na confluência dos três fluxos – problemas, alternativas e política – somada à atuação de um ator empreendedor. Já no modelo de equilíbrio pontuado, a conjunção de *policy image*, empreendedores e questão institucional pode aproveitar momentos críticos, os quais permitem que questões cheguem ao macrossistema e favoreçam rápidas mudanças em subsistemas até então estáveis. No modelo de coalizão de defesa, as mudanças não são pontuais e efêmeras, mas dependerão da capacidade de um grupo de coalizão de fazer com que suas alternativas passem do subsistema para a agenda política; essa capacidade depende não apenas de fatores externos que influenciam o subsistema, como contexto socioeconômico, mas do quão enraizado é o sistema de crenças e se há espaço para o “*policy-oriented learning*”.

CAPÍTULO 2: A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: ASPECTOS TEÓRICOS E EXPERIÊNCIAS SIMILARES ÀS DO BRASIL

Este capítulo trata das concepções teóricas de transparência e lei de acesso à informação e se divide em 3 partes. O objetivo desta seção do trabalho é, na primeira parte, definir o conceito de transparência pública adotado neste estudo que, igualmente, condiz com o conceito apropriado pelo Executivo quando da proposição da Lei de Acesso à Informação. Ainda nesta primeira parte, é colocada a definição sobre leis de liberdade de informação, como é denominada a lei de acesso na literatura internacional, e qual a sua relação com a transparência pública: como as leis de liberdade de informação são adotadas para, justamente, sanar o problema da opacidade do Estado e da gestão pública.

Em seguida, será apresentado o debate mais recente sobre leis de liberdade de informação em países do ocidente, procurando identificar pontos de semelhanças e divergências com o caso brasileiro. É interessante notar, que nos demais países abordados nesses estudos, há interesse na adoção das leis de liberdade de informação pela sociedade civil ou pela oposição, pensando em mecanismos de competição política.

Na segunda parte, como defende Michener, veremos que a América Latina é o continente com casos mais recentes de adoção de leis de acesso à informação e, por meio de um estudo comparado, ele busca encontrar um perfil comum às leis latinoamericanas. Prestamos uma atenção especial a estes estudos, por se tratarem de países vizinhos ao Brasil e com perfil político e socioeconômico bastante semelhante a nós. A escolha destes dois países não é por acaso: ambos possuem trajetórias similares ao Brasil no que diz respeito à construção da democracia e os desafios enfrentados, à disputa política e à conscientização sobre a importância de fortalecer mecanismos de controle e *accountability* democrático. Assim, na terceira subseção, debruçamo-nos sobre os casos de construção das leis do Chile e do México, que serviram como ponto de partida e apoio para a elaboração da LAI no Brasil. Não à toa é possível notar diversas semelhanças da lei brasileira e com as leis chilena e mexicana.

Como será visto ao final da leitura deste capítulo, apesar de algumas semelhanças na trajetória de construção das agendas das leis de acesso à informação, o Brasil é, sim, um caso peculiar ao associar, com mais assertividade e por meio de instrumentos legais, mecanismos de controle da burocracia e, principalmente, por ter sido um órgão do executivo o proponente do Projeto de Lei.

2.1. LEIS DE LIBERDADE DE INFORMAÇÃO: ORIGEM E EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

A transparência na gestão pública tem sido defendida, ao longo do tempo, como uma garantia de melhor governança (HOOD e HEALD, 2006). Os atores políticos, em sua maioria, preferem o sigilo de informações e dificultam a abertura destas. Para aqueles que abusam do cargo ou de recursos públicos em benefício próprio, a transparência aumenta o risco de exposição e diminui os retornos esperados da corrupção. O acesso à informação sobre documentos e atividades do governo pode capacitar os cidadãos e jornalistas a melhor monitorar as políticas públicas e gastos públicos, restringir as ações dos políticos e expor a corrupção. E, justamente por isso, as razões que levam um governo a adotar medidas de transparência são, prioritariamente, políticas (BERLINER, 2014). Dessa forma, a adoção de uma lei de acesso à informação é uma das maneiras pela qual um governo delinea o que entende sobre os "limites" legais da abertura de informações e de sigilos. É o governante quem enquadra a narrativa sobre o lugar onde a transparência começa e termina e conta com ampla sensibilização do público como um mecanismo formal de transparência (WORTHY, 2015).

A transparência é um conceito que tem sido, cada vez mais, implementado na administração pública. Este conceito, que nasce com autores liberais, engloba a publicidade – termo que Bentham desenvolveu em seus trabalhos – e o governo aberto, ideia de que uma instituição deve estar aberta ao olhar dos cidadãos. Rousseau entendia a transparência como base cultural e moral do homem em sociedade (HOOD e HEALD, 2011). Para Bentham, Rousseau e os revolucionários franceses, a transparência das ações do Estado era a forma ideal de conduzir o governo e a política. Assim, o direito à informação e o acesso a ela são desdobramentos desse conceito, sendo garantidas por meio de leis (*Freedom of Information Acts*), ou por meio de práticas de “abertura de informações” (*Open Government*).

O acesso à informação tem sido considerado um elemento fundamental da participação democrática e da prestação de contas pelos governantes aos governados. A garantia do acesso parte da premissa de que os cidadãos são ignorantes sobre a ação do Estado que lhes representa. Essa ignorância incapacita o cidadão de participar de forma racional no processo democrático. Para sanar tal problema, a divulgação de informações do governo visa a permitir aos cidadãos agir coletivamente como polis deliberativa,

tornando o Estado responsável pelas suas ações mediante participação do público. A transparência, sob essa lógica, asseguraria que o Estado é verdadeiramente representativo das crenças, valores, preferências e interesses do público; o Estado mais visível seria, portanto, mais democrático, mais responsável e mais eficiente (FENSTER, 2015).

Além de Bentham, Locke defendia que a “razão do Estado” para agir prescindia de justificativas ao público, construindo as bases do pensamento de que o poder político pertence aos cidadãos e o Estado nada mais é que uma entidade representativa de interesses públicos (logo, sem interesses próprios) – este pressuposto está na origem da ideia de transparência pública. Kant (1724-1804) trouxe o princípio da publicidade em sua obra *A Paz Perpétua*, na qual afirma que “são injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas não se harmonizam com a publicidade” (ANGÉLICO e TEIXEIRA, 2012, p.16). Ainda no século XIX, Stuart Mill (1806-1873) reforçou a concepção de governo aberto ao defender a importância da participação da sociedade na vida política, inclusive por meio da livre circulação de informações.

De fato, a corrente liberal predominante no século XIX tratou amplamente da ideia de transparência, construindo a concepção liberal de que o Estado é um “mal necessário”, mas que deve ser controlado e vigiado – sendo a transparência e o acesso a informações públicas garantias fundamentais à sociedade para controlar as ações do governo e assegurar que este cumpriria a vontade coletiva.

É interessante notar que, nas últimas décadas, houve uma aproximação da noção de transparência governamental com a ideia da garantia de direitos sociais básicos providos pelo Estado – sobretudo em países em desenvolvimento. Nestes países – caso do Brasil –, o Estado é o principal provedor de serviços de saúde, educação, segurança, moradia e outros “direitos da primeira geração”. Assim, a transparência é uma forma de os movimentos sociais obterem acesso a informações governamentais, para poderem pressionar, cobrar e direcionar a implementação de políticas públicas sociais.

O debate sobre transparência pública ressurgiu nos Estados Unidos em meados do século XX, durante a Guerra Fria. Àquela época, o sigilo em torno de documentos e atividades do Estado era regra, sobretudo sob a alegação do governo de proteger informações sobre segurança nuclear e nacional (FENSTER, 2015). Liderada principalmente por editores de jornais e grupos de comércio que representam interesses da imprensa, o movimento em defesa de um governo aberto começou a tomar forma,

pleiteando por “liberdade de informação” (*freedom of information*) e pelo “direito de saber” (*right to know*) para defender requisitos legais e instrumentos de maneira que o Estado fizesse seu funcionamento – atividades, tomada de decisões e uso dos recursos - mais visível para o público, de forma que este pudesse acompanhar as ações de seus governantes. Este movimento entendia as informações governamentais como elemento-chave de um incipiente processo de comunicação para limitar o controle excessivo, até então, nas mãos de burocratas.

A rápida difusão destes valores e conceitos, a partir deste momento, também foi possível graças à ação de organizações internacionais, como as Nações Unidas e o Banco Mundial, que passaram a depositar suas esperanças na transparência como um meio de controlar a corrupção e promover a boa governança, sobretudo em economias em expansão durante a década de 90, que recebiam recursos destes organismos (MICHENER, 2011).

O movimento por transparência de informações é crescente em todo o mundo, não apenas no setor público, mas também no setor privado. Nas últimas décadas, a transparência tem sido fortalecida pelo discurso político como uma espécie de bem universal, um diferencial que é tanto instrumento para uma série de resultados positivos (como a melhoria da confiança ou de prestação de contas), como um fim em si (HEALD, 2006). “*Em um nível simbólico, a transparência pode ser uma arma radical de empoderamento, uma ferramenta de modernização e um meio de demonstrar que uma organização é mais ética, mais honesta ou mais confiável*”⁸ (WORTHY et al, 2015).

Não por acaso, uma das políticas públicas destinadas a aumentar a transparência são as leis em defesa da liberdade de informação, também conhecidas como “lei de acesso à informação” ou “direito à informação” (*Freedom Of Information, Access to Information e Right to Information Laws*). Atualmente, cerca de 100 países já adotaram leis de liberdade de informação ao redor do mundo (MICHENER, 2015).

Tais leis institucionalizam a transparência por meio da criação de garantias legais aos cidadãos de solicitar informações e documentos de órgãos governamentais, sem obrigação de justificar qualquer interesse legal, independentemente de seu uso (BERLINER, 2014).

⁸ Tradução livre: www.freedominfo.org/2015/09/what-is-transparency/. Acesso em 8 de janeiro de 2016.

O entendimento dominante sobre as leis de liberdade de informação, na literatura existente⁹ é o de que atores políticos se opõem veementemente a elas e, por isso, somente são adotadas mediante uma forte defesa e ampla negociação com o governo por parte dos defensores da sociedade civil local e internacional.

O sucesso de campanhas da sociedade civil para as leis de liberdade de informação, entretanto, não são regra em todos os países. Não foram poucas as campanhas defendidas por setores fora do governo que persistiram por décadas sem qualquer avanço. Os trabalhos mais recentes, sobretudo o de Michener (2015), têm abordado o papel da política doméstica na aprovação dessas leis. Michener argumenta que o papel do presidente e sua capacidade de influência é um fator chave para explicar o momento da passagem das leis para a agenda governamental e da força jurídica que elas têm obtido na América Latina. Isto é bastante evidente no caso brasileiro, pois a Presidente Dilma esteve envolvida na agenda desde quando era Ministra da Casa Civil e foi o ator chave para pressionar o Senado a aprovar o projeto de lei de acesso à informação. Para Michener, o peso da força presidencial na capacidade de atrasar e resistir à aprovação dessas leis é determinante, sobretudo se a governança é feita por presidentes fracos, por serem mais suscetíveis à pressão de atores nacionais ou internacionais interessados nesta agenda.

Leis de liberdade de informação se comprometem com a transparência por meio, principalmente, de dois mecanismos relacionados: eleva os custos de enfraquecimento, posterior à adoção, de práticas não-transparentes pelos governantes, e capacita novos atores nacionais para servir como um eleitorado a favor de maior transparência. Isto porque, uma vez que a sociedade tem conhecimento deste direito e empodera-se do acesso às informações, não irá abrir mão de um direito adquirido e, para qualquer governo, tentar voltar atrás nesta questão, retirando uma medida de transparência durante seu próprio governo, é bastante impopular e suspeito; afinal, o que ele teria a esconder? Berliner (2014) aponta, em diversos estudos sobre transparência, que a passagem do tema do direito à informação para a agenda é mais propensa a acontecer, e ocorre até mais cedo, em países nos quais a competição política e a incerteza de continuidade do governo criam incentivos para institucionalizar transparência.

⁹ Autores como Ackerman e Sandoval-Ballasteros; Banisar; Florini; Puddephatt citados por Berliner, 2014, p.480.

Para esse autor, é também importante levar em conta o papel da difusão internacional na condução da aprovação de leis de liberdade de informação. As FOIs (Freedom of Information Acts) ganharam o peso de uma norma global, seguindo um padrão comum de normas em todos os países que as adotaram (Finnemore e Sikkink, 1998 apud BERLINER, 2014). À medida que mais países adotam essas leis, elas são cada vez mais vistas como uma escolha política adequada para os Estados, que, por sua vez, passam a se inserir como membros da ordem liberal internacional. Estudiosos de tratados internacionais de direitos humanos também têm argumentado que a ratificação é, em geral, desejada por promover benefícios visíveis, pois os governantes desses países assumem uma postura considerada correta e apropriada perante seus pares e a opinião pública global, recebem avaliações positivas da imprensa nacional de seu país e, por sua vez, melhoram a imagem internacional da sua administração pública, isto é, de seu governo (BERLINER, 2014). O autor defende que o papel da difusão internacional é ainda mais significativo nos casos em que a adoção dessas leis ocorre em escala nos países vizinhos ou membros de um mesmo bloco ou organização intergovernamental.

Para Berliner, outra forma provável de entrada da FOI na agenda governamental é propiciada quando os partidos de oposição são mais fortes que o do governo ou quando mudanças no controle do executivo são frequentes; ambos os contextos resultam em incerteza política e, assim, criam um ambiente político mais competitivo. Os governos que enfrentam uma maior incerteza política podem ser os alvos mais frutíferos para a promoção de políticas e estratégias de defesa da transparência e acesso à informação, levando em conta incentivos políticos de grupos no poder que precisam ser responsivos aos grupos que não participam do governo. Em seus estudos, o autor aponta que, à parte desses fatores (variável de controle democrático e difusão internacional), não há outra variável estatisticamente significativa.

Vários outros fatores foram apontados por esse autor como tendo um papel importante na entrada das FOIs para a agenda, mas tratam-se de casos particulares, como pressão da sociedade civil, transições de regimes autoritários para democracias e condicionalidades impostas pelo FMI. Nas estatísticas levantadas por Berliner, não há qualquer evidência de que esses casos possuam o mesmo efeito, ou resultados similares, em todos os países que adotam estas leis. Na verdade, tais resultados oferecem suporte aos argumentos de que a competição política é o motor de reformas institucionais, ao destacar o potencial dos atores da política doméstica para bloquear a adoção dessa

agenda, a despeito da pressão de setores externos ao governo, tanto nacional quanto internacional. O autor, portanto, destaca a necessidade de se considerar as políticas domésticas e o contexto político interno nos casos de sucesso ou falha na aprovação destas leis.

Isto pode ser observado ao analisarmos os casos de aprovação destas leis ao longo da história: a primeira lei data do século XVIII, em um único país, e então, ao final do século XX e início do XXI, há uma onda de leis de acesso a informação sendo implementadas em diversos países, sob condições políticas, sociais e econômicas diversas. Como exemplo, podemos citar, no que diz respeito ao histórico das legislações específicas de acesso a informações públicas, a “*Freedom of the Press Act*” – Lei da Liberdade de Imprensa –, da Suécia, em 1766, no período chamado “Era da Liberdade” (1718-1772). Dessa lei, constava o Princípio de Acesso Público como sendo o conjunto de regras comumente referidas que previam que todas as informações e documentos criados ou recebidos por uma "autoridade pública" (governo local ou central, e todos os estabelecimentos operados publicamente) deveriam estar disponíveis para toda a população. Além disso, estabelecia que todas as autoridades públicas deviam fornecer informações prontamente, mediante solicitação.

A segunda lei nacional sobre acesso à informação surgiu quase dois séculos depois, em 1951, na Finlândia. A terceira entrou em vigor em 1966, nos Estados Unidos. Cabe dizer que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas em 1948, contém o Artigo 19:

“Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, este direito implica a liberdade de manter as suas próprias opiniões sem interferência e de procurar, receber e difundir informações e ideias por qualquer meio de expressão independentemente das fronteiras”

Dentre os países em desenvolvimento, a Índia foi pioneira na adoção de uma lei de acesso à informação, intitulada “*Right to Information Act*”, ou seja, “Lei do Direito à Informação”. No caso da Índia, a lei é resultado de uma forte atuação da sociedade civil, que levantou a bandeira da *National Campaign for People's Right to Information* (Campanha Nacional pelo Direito das Pessoas à Informação). A campanha nasceu nos anos 1990 e perdurou até início dos anos 2000, quando uma mudança de governo, ocorrida em 2004, levou à adoção da Lei de Direito à Informação, de 2005 (ANGÉLICO, 2012).

No Brasil, a noção de transparência também aparece como um direito, sob a mesma concepção indiana de acesso à informação, sendo um exemplo disso o uso da expressão no subtítulo do Projeto de Cooperação assinado entre a Controladoria Geral da União e UNESCO: “garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã” (ANGÉLICO, 2012). Esse movimento de adotar o acesso à informação como um direito tem sido implementado em boa parte dos países ocidentais, atualmente. Transparência governamental como um direito tem sido a abordagem adotada pelo economista Joseph Stiglitz, em seu trabalho sobre assimetria informacional, no qual escreve: “Nós temos um direito básico de saber como os poderes que foram capturados da coletividade estão sendo usados. Isso me parece o básico do contrato implícito entre os governados e aqueles que foram selecionados para temporariamente governá-los”. (ANGÉLICO, 2012). As leis de acesso à informação não são casos isolados no mundo, mesmo que cada uma contenha particularidades conformadas por processos históricos e agendas governamentais que perseguiram diferentes objetivos e trajetórias para sua aprovação e implementação.

2.2. AS LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: CASOS SIMILARES AO DO BRASIL - MÉXICO E CHILE

Atualmente, na América Latina, 16 países adotaram leis nacionais de acesso à informação (MICHENER, 2015). Essa tendência segue um movimento crescente na região de esforços de fortalecimento da democracia, investindo em indicadores de liberdade, controle da corrupção, por exemplo, impulsionados por alianças multilaterais com organismos internacionais e com países como os Estados Unidos (MICHENER, 2015).

Segundo Michener (2015), o argumento central que sustenta a força que essas leis têm obtido nos países latino-americanos é o de que as condições legislativas e o papel do Presidente determinam sua adoção. Ele defende que, em países nos quais os líderes presidem maiorias multipartidárias, como é o caso do Brasil, há interesse em investir pesadamente em mecanismos de monitoramento das atividades públicas e, por isso, as leis aprovadas são mais fortes, no que tange à abrangência das leis sobre os órgãos públicos, bem como a garantia de instituições fortes responsáveis pela implementação da

lei. Da mesma forma, governos nos quais um único partido possui maioria, ou há pouca alternância de poder, resultam em leis de acesso à informação mais fracas, caso da Argentina, país que até hoje possui apenas um decreto presidencial, ou casos como do Panamá e do Equador, países em que os presidentes não têm controle sobre o parlamento, resultando em leis que podem, facilmente, cair em desuso, pois são institucionalmente desamparadas ou em mãos de órgãos com pouca autonomia para garantir a aplicação da lei.

O mecanismo causal que explica esse argumento é o "conceito relacional" (FALLETI e LYNCH, 2009), segundo o qual o controle majoritário do parlamento é inversamente relacionado à força de leis de acesso à informação sob governos de partido único, sendo que governos que lideram grandes coalizões possuem altos custos para controlar a ação de seus aliados, e assim, as leis de promoção de transparência e controle de corrupção tendem a ser mais fortes. Igualmente, em países nos quais há alternância de partidos no poder, a adoção de uma lei de abertura de informações prova-se vantajosa a longo prazo, pois garante exposição, inclusive, dos mandatos dos oponentes quando esses forem situação, garantindo instrumentos de monitoramento para a oposição em questão.

Para Michener, tais análises ajudam a explicar as leis ambiciosas adotadas recentemente na América Latina, pois mais da metade das 16 leis aprovadas regulamentam dispositivos constitucionais e abrangem todos os níveis de governo, enquanto que nos Estados Unidos e Canadá, por exemplo, vigoram leis mais antigas que obrigam apenas a abertura de informação de órgãos federais. Os países latino-americanos trouxeram também algumas inovações em suas leis, como a proibição da classificação de sigilo de informações relacionadas a direitos humanos fundamentais e a investigações sobre casos de violação de tais direitos; a criação de cargos autônomos com amplos poderes para demandar informação de todo o governo e para julgar casos de descumprimento da lei por parte do poder público; e a previsão do uso de tecnologias de informação, como dados abertos e portais virtuais, como ferramenta de acesso ao público.

Ainda que organismos internacionais de direitos humanos e organismos multilaterais como o Banco Mundial, UNESCO e OEA tenham desempenhado um papel fundamental na difusão de políticas de transparência e abertura de informação pública, foi sobretudo o arranjo político-institucional doméstico dos países que determinou a entrada do tema do direito à informação pública na agenda governamental dos países (MICHENER, 2015).

Para Michener, a maioria das leis de acesso à informação seguiu uma “*path-dependence*” institucional, sendo a força de sua implementação variável em cada país, a depender do processo legislativo que a engendrou, resultado do "mecanismo causal de transparência", impulsionado pela balança de poder entre a Presidência e o legislativo. Em seus estudos, o autor identifica em análises comparativas e em análises isoladas, que a força das leis de acesso a informação tende a ser inversamente relacionada ao controle majoritário de partido único ou de pequena coalizão, sendo positivas quando sob regimes presidenciais de grande coalizão.

Por fim, Michener conclui que os casos de maior sucesso na América Latina são o do México, que adotou sua lei em 2002, o do Chile, em 2005, e o do Brasil, em 2011. Para ele, estas três leis são bem-sucedidas por contar com uma instituição legal forte, capaz de garantir o cumprimento da lei, ao menos em nível federal. Estas instituições, no caso do Chile e do México, são externas ao governo e autônomas. No caso do Brasil, é a CGU, que integra o corpo do Executivo, mas que, contudo, também goza de certa autonomia no que diz respeito à atuação do controle interno do Executivo. Não por acaso, o governo brasileiro buscou, nesses dois primeiros países, o modelo para construir sua Lei de Acesso à Informação, segundo Vânia Vieira, à época Diretora de Transparência Prevenção da Corrupção da CGU, que durante o processo de construção da proposta do projeto de lei, visitou estes dois países a fim de conhecer as experiências advindas da implantação das leis de acesso à informação e os mecanismos desenvolvidos para garantir a implantação delas.

2.2.1 MÉXICO

A Lei de Acesso à Informação mexicana é considerada a mais exitosa e mais forte em vigor na América Latina e uma das mais avançadas do mundo. Não por acaso, serviu como modelo para os países vizinhos latino-americanos, de acordo com Michener.

A entrada do tema do direito à informação para a agenda governamental mexicana contou com forte atuação e pressão da mídia local, com base em um grupo de acadêmicos batizado de Grupo Oaxaca. Este grupo recebeu este nome por ter nascido de uma mobilização durante a realização do “Seminário Nacional sobre Direito à Informação e Reforma Democrática”, convocado pela Universidad Iberoamericana, pelas Fundações “Informação e Democracia” e “Konrad Adenauer”, periódico El Universal,

Associação de Editores dos Estados, Associação mexicana de Editores e Fraternidade dos Repórteres do México, em 23 e 24 de maio de 2001, em Oaxaca, Oaxaca. Este grupo foi capaz de exercer grande influência na opinião pública e conquistar atores chaves do governo em prol da agenda da transparência pública e do direito humano à informação, como uma resposta aos anos de censura imposta pelos governos mexicanos e pela repressão violenta do Estado sobre a sociedade desde a década de quarenta (ESCOBEDO, 2003).

Uma vez na agenda, governo e oposição chegaram a um consenso em torno da proposta, e a Lei de Acesso à Informação Pública foi aprovada por unanimidade pelo Congresso, em 2002. *“O processo legislativo realizado para redação deste projeto de lei caracterizou-se por ser aberto e participativo, evitando a influência de atores estratégicos e incluindo a Assessoria Jurídica do Executivo Federal, o Instituto Federal de Acesso à Informação, os principais líderes da sociedade civil e acadêmicos”*¹⁰.

As consecutivas reformas de fortalecimento da lei só foram possíveis por conta das condições políticas permanentes desde 1997, nas quais os governos eram formados por minorias e tinham de negociar com oposições de peso para conseguir obter qualquer aprovação, construindo uma cultura de consenso na formulação de políticas e, por que não, de controle mútuo. A força da agenda da lei de acesso a informação se deu, portanto, pela combinação de partidos de oposição ansiosos para escutar a administração pública e de presidentes presos em impasses, preocupados em assegurar a cooperação dos partidos da oposição e estabelecer legados legislativos favoráveis à sua ala.

Outros fatores responsáveis pelo sucesso da lei foram a atuação militante da mídia e de atores externos pró-transparência, bem como o próprio Instituto Nacional de Transparência e Acesso à Informação (INAI), que tem sido politicamente astuto na conquista do apoio de advogados, legisladores e governantes para a ampliação de sua capacidade de influência e de competências. *“Foi o INAI, afinal, que orquestrou a reforma constitucional de 2007 convencendo três governadores dos três maiores partidos a apresentar alterações à carta magna do país”*¹¹ (MICHENER, 2015).

A lei impôs obrigações legais ao Poder Executivo Federal logo que entrou em vigor e, aos poucos, foi sendo incrementada pelas reformas de 2005, 2007 e 2014, que

¹⁰ Transparency Audit Network, acessado em 16 de janeiro de 2016: <http://transparencyaudit.net/pt-br/news/2015-04/mexico-aprova-nova-lei-geral-de-transparencia-e-discute-lei-da-cidade-aberta-para-o>

¹¹ Tradução livre: “It was the INAI, after all, that orchestrated the 2007 constitutional reform by convincing three governors from the three largest parties to submit changes to the country’s magna carta”, p. 94, 2015.

transformaram a lei em direito constitucional, estabeleceram critérios mínimos de transparência para todos os três poderes e todas as esferas de governo, bem como abertura de informações de sindicatos, partidos, organismos autônomos e qualquer pessoa ou entidade a que se destinam recursos públicos. Além disso, tais reformas trouxeram uma grande inovação ao criar e fortalecer uma agência de supervisão constitucionalmente autônoma – o “Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a La Información y Protección de Datos Personales” (INAI).

A lei mexicana trouxe outras inovações, como a garantia ao direito de acesso a informações relacionadas à investigação de atos lesivos aos Direitos Humanos; obrigatoriedade aos funcionários públicos de ajudar os solicitantes a obterem as informações requeridas; a discriminação de sanções, avaliadas e aplicadas por uma Comissão, as quais podem ser reprimenda pública ou multa, cujo valor pode ser de 150 a 1500 vezes o salário mínimo vigente. Cabe ressaltar o alcance da lei no tocante ao acesso à informação de todas as entidades privadas que recebem financiamento público, incluindo sindicatos e partidos políticos.¹²

O INAI é responsável por revisar pedidos de informação negados por órgãos públicos e atua como “ombudsman”, com objetivo de fortalecer a cultura da transparência no setor público e na sociedade. Embora seja um órgão do Poder Executivo, o INAI possui autonomia operacional e financeira e é encarregado de assegurar o acesso a informações detidas por departamentos e agências dos poderes executivo, legislativo e judicial, juntamente com os partidos políticos e os sindicatos.

2.2.2 CHILE

No Chile, uma das motivações para se aprovar uma lei de acesso à informação foi o desejo de fortalecer as estratégias de controle de coligações no governo, como o *cuoteo político* (quota política), um mecanismo de vigilância com intuito de evitar a formação ou manutenção de “feudos” partidários entre ministérios. O *cuoteo político* no Chile é visto, hoje, como uma prática de corrupção, clientelismo e nepotismo. Este mecanismo, herdado da ditadura militar chilena, foi criado com a finalidade de neutralizar os obstáculos que o presidencialismo colocava aos governos de coalizão (RAMIL e URRUTIA, 2013). O *cuoteo político* tem papel central no âmbito das

¹² Conforme informações veiculadas em <transparencyaudit.net/pt-br/news/2015-04/mexico-aprova-nova-lei-geral-de-transparencia-e-discute-lei-da-cidade-aberta-para-o> e <www.contasabertas.com.br/website/arquivos/939>, acessadas em 06 de fevereiro de 2016.

recomendações e controle da administração pública, uma vez que o poder de influência controla rigorosamente os parceiros de coalizão. Se o posto de Ministro é atribuído a um partido, o de deputado é dado a outro. O mesmo processo de “quota política” é implementada em níveis mais elevados de gestão. Desta forma, o *cuoteo* se transforma numa ferramenta essencial para negociar, assinar e executar os acordos de coalizão, mas não garante por si só uma influência e controle sobre a burocracia. Ele também estabelece limites para o patrocínio legislativo, uma vez que um partido da coligação, ou um membro do Congresso, não consegue monopolizar um departamento específico (BEZERRA, 2011). Com objetivo de solucionar estes impasses, os dilemas sobre a delegação de mecanismos de controle culminaram na promulgação da Lei de Liberdade de Informação do Chile, em 2008.

Uma das reformas mais importantes, implementada em 2005, foi a introdução do artigo 8 da Constituição de 1980, que reconhece, como base institucional, o respeito ao "princípio da probidade" para todas as ações dos órgãos do Estado e à qualidade de público dos atos e decisões desses órgãos, bem como as condições e procedimentos que se utilizam. Além disso, tornou-se regra que "só uma lei de quorum qualificado poderá estabelecer a confidencialidade ou sigilo de documentos" (MARTINEZ, 2008). Ademais, havia um precedente aberto pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, referente ao julgamento *Claude Reyes et al. v Chile*¹³, em setembro de 2006, determinando que o país adotasse uma lei de liberdade de informação que permitisse aos cidadãos obter informações detidas pelo Estado e tornar o sigilo uma exceção e não regra. Contudo, a candidata à Presidência à época, Michelle Bachelet, não anunciou, durante sua campanha, o compromisso de defender a agenda de transparência em seu governo. Ela só mencionou sua intenção de trabalhar na aprovação desta lei em novembro de 2006, justamente um mês após a revelação de uma série de escândalos de corrupção, envolvendo, inclusive, parceiros de sua coalizão, a “Concertación”. Dois anos depois, em 2008, foi promulgada a lei chilena de acesso à informação.

¹³ A Comissão julgadora da Corte Interamericana entendeu como violação aos direitos humanos a recusa do Comitê de Investimentos Estrangeiros chileno de prover informações a Marcel Claude Reyes e outros cidadãos a respeito das atividades silvicultoras da empresa Trillium e do Projeto Rio Condor, que executaria um desmatamento prejudicial para o ambiente e para o desenvolvimento sustentável do país. A Corte declarou que a recusa ocorreu sem o Estado assegurar qualquer justificação válida sob a lei chilena e, ainda, Reyes e os demais envolvidos não tiveram assegurados os direitos de acesso à informação e à proteção judicial, pois não havia mecanismos que garantissem o direito de acesso à informação pública. Corte Interamericana de Direitos Humanos: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf. Acessado em janeiro de 2016.

A Lei de Acesso à Informação do Chile entrou em vigor em 2009, após longa disputa no legislativo, abrangendo 276 órgãos públicos e criando um órgão autônomo de apelação, o Consejo para la Transparencia de Chile, cujas decisões são vinculantes e não definitivas, ou seja, é possível recorrer judicialmente das decisões do Consejo. Entretanto, a lei aplica-se apenas ao poder executivo e aos governos locais, deixando de lado os poderes legislativo e judiciário. Um dos pontos mais fortes da lei chilena é a oferta proativa de informações: todos os atos e documentos publicados no Diário Oficial, ou que tenham relação com as funções, competências e responsabilidades dos órgãos da administração do Estado, deverão estar à disposição do público nos sites dos respectivos órgãos. Além disso, é obrigatória a disponibilização de informações sobre os órgãos da administração pública na Internet, como estrutura orgânica, marco normativo, remunerações de servidores, contratos de aquisição de bens e de prestação de serviços, transferências de fundos públicos, atos e resoluções que tenham efeitos sobre terceiros, informações orçamentárias, entre outras. E não basta apenas disponibilizar as informações: a lei também determina que estes dados sejam apresentados de forma completa e atualizada e de fácil identificação, acesso e compreensão. Há ainda um dispositivo que prevê a inclusão, em todos os sites governamentais, de links para o portal de compras públicas chileno (LOPES, 2011).

As leis de acesso a informação mexicana, chilena e brasileira são consideradas as mais avançadas do continente latino-americano e estão entre as mais inovadoras dentre as existentes hoje no mundo (MICHENER, 2015). Justamente por serem as mais recentes, elas puderam aprender com erros e acertos de leis mais antigas e contaram com respaldo de organismos internacionais que já vinham acumulando experiência no tema – sobretudo para o caso mexicano, que foi a primeira lei publicada dentre estes três países.

É importante notar a importância do México ter sido o primeiro destes países a adotar uma lei de acesso à informação. Devido ao histórico do país em sofrer com repressões do Estado, censura e abusos de poder, como mencionado neste capítulo, formou-se uma sociedade civil organizada fortemente articulada e militante – o Grupo Oaxaca, por exemplo - no tema de direito à informação e abertura de dados do governo, a fim de possibilitar à sociedade civil obter maior controle sobre as ações do Estado. Ainda que a lei tenha passado por diversas revisões ao longo dos anos, ampliando seu caráter

democrático e transparente, sua primeira versão já se tratava de uma lei ambiciosa e inovadora e contribui para encorajar e abrir caminho para os países latinoamericanos fazerem o mesmo.

Em seguida, Chile adotou sua lei de acesso à informação, muito inspirada no modelo mexicano. Desta forma, absorveu em sua legislação as experiências de êxito do México e pode corrigir, desde o início, pontos relevantes que a lei mexicana – por ser pioneira – não tinha previsto. Assim, a lei chilena nasce um passo adiante: prevê as informações que devem ser fornecidas ativamente pelo governo, a criação de um sítio eletrônico para hospedar tais informações e servir como referência ao cidadão que deseja acessá-las e sanções rigorosas aos funcionários públicos que descumprirem as normas da lei. Ainda, cria um órgão autônomo responsável por monitorar o cumprimento da lei e mediar conflitos entre cidadãos e governo, o Consejo para la Transparencia. O México só veio a fortalecer o INAI anos depois, após a experiência do Chile ser bem-sucedida.

Por fim, foi a vez do Brasil adotar uma lei de acesso à informação. À época, México já tinha alguns anos de prática na área, enquanto que o Chile tinha acabado de sancionar sua lei. A partir do aprendizado destes dois países, o Brasil elaborou sua lei de acesso à informação, incorporando os pontos mais fortes das outras duas leis, como a divulgação ativa de informações, abertura ampla do conteúdo ao qual o cidadão tem direito a acesso, instâncias para recorrer no caso de não atendimento do pedido e sanções em casos de não cumprimento. No mais, como a CGU já tinha uma experiência exitosa com o Portal da Transparência e, à época que a LAI estava sendo elaborada havia um intenso debate na academia e meio internacional sobre tecnologias da informação e comunicação (TICs) e acesso a dados aberto, a lei brasileira incluiu este viés tecnológico, o que veio a ser adotado posteriormente pelo México e pelo Chile. Contudo, ao contrário de criar um órgão autônomo como o INAI e o Consejo, o papel de implantar e monitorar o acesso à informação e mediar conflitos ficou à cargo da CGU que, apesar de gozar de bastante autonomia para agir como órgão controlador, ainda assim é submetida ao chefe do Executivo.

É interessante notar a troca de experiências e difusão de boas práticas entre estes três países neste tema de transparência pública e normatividade de acesso à informação. É inevitável supor que, se não fosse por essa troca mútua de experiências e difusão de políticas públicas no tema, as leis de acesso a informação destes países muito provavelmente não seriam tão ricas e inovadoras.

CAPÍTULO 3: A CONSTRUÇÃO DA AGENDA DO DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL: O PAPEL DA BUROCRACIA E DO PODER EXECUTIVO

O terceiro capítulo corresponde à parte principal desta pesquisa, na qual é recriada toda a trajetória da construção da agenda da Lei de Acesso à Informação. Na primeira subseção, é apresentada a cronologia do histórico das leis de sigilo que cerceavam o acesso à informação e que foram revogadas após a sanção da LAI. Como veremos, a cultura do sigilo é deveras antiga no Brasil, tem seu período de maior alcance e aprofundamento durante o regime militar e, mesmo depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, a “A Constituição Cidadã”, que tinha em seu artigo 5º, inciso XXXIII, o direito do acesso à informação, o sigilo continuou sendo cultivado pela gestão pública. Apenas em 2011 este direito foi regulamentado por lei, com a publicação da LAI. Neste vácuo de 23 anos, os pedidos de acesso à documentos públicos pelos cidadãos eram sempre desencorajados pelos órgãos públicos, com desculpas variadas: ora os órgãos não tinham a informação registrada, ora não respondiam e ignoravam os pedidos, ora davam informações incompletas, entre outras justificativas.

Na segunda subseção, entramos, de fato, nas disputas da formação da agenda da lei de acesso à informação no Brasil à luz das literaturas apresentadas nos capítulos 1 e 2. Com isso, pretendemos corroborar, por meio dos fatos levantados durante a pesquisa de campo, as particularidades do caso brasileiro, que teve grande ênfase no aprofundamento dos mecanismos de transparência do Estado, garantindo mais um instrumento legal de controle da burocracia. Este viés se deu, sobretudo, por ter sido a Controladoria Geral da União o órgão que liderou este processo pelo Executivo. Na época em que a CGU começou a se envolver no tema do acesso à informação, a pauta do combate a corrupção era latente no Governo Lula e o órgão ainda era recém criado, tinha apenas dois anos de existência, e buscava seu lugar e seu papel no Executivo. Ainda, contava com um corpo de funcionários que tinha como missão controlar os gastos públicos e a atividade da burocracia, com vistas a garantir maior eficiência e eficácia no uso de recursos federais. Para que isso fosse possível, era necessário um monitoramento de perto, de outra forma, não haveria como ter controle do que era feito com tais recursos.

Entretanto, a pauta do acesso à informação contou com atores de diferentes setores da sociedade, que enxergavam o problema da opacidade do Estado de variadas formas, mas que, apesar disso, convergiram na escolha da alternativa a estes diferentes

problemas (que, de fato, não eram contraditórios e sim, eram complementares entre si): a proposição de uma lei que garantisse o acesso a documentos públicos, prevendo o fim do sigilo eterno, a criação de instrumentos de transparência e a responsabilização pelo não cumprimento da lei. Ao fim deste capítulo, teremos mapeado os atores chave deste processo, seus interesses, suas contribuições para a agenda e porquê a lei de acesso à informação foi um caso de êxito do Executivo.

3.1 A CULTURA DO SIGILO: O CERCEAMENTO DO ACESSO À INFORMAÇÃO NA LEGISLAÇÃO NACIONAL

Os mecanismos de acesso à informação na gestão pública brasileira são bastante recentes, contam com apenas duas décadas e meia de existência. Isto porque, a partir da República até a primeira Lei de Arquivos, de 1991, o acesso a documentos era regulamentado por normas institucionais, deixando a cargo de cada órgão e seus funcionários a responsabilidade de permitir ou proibir o acesso ao documento público (COSTA, 2008, p.20). Além disso, no período da ditadura civil-militar, a cultura do sigilo se tornou regra das ações governamentais, com a classificação indiscriminada de documentos secretos e informações confidenciais. Este *modus operandi* acabou por contribuir para o fortalecimento da cultura do sigilo no trato da coisa pública no setor público do Brasil (LOPES, 2007).

No Brasil, a Constituição Federal tem em seu artigo quinto¹⁴ a garantia do acesso à informação, instituindo que a publicidade e a transparência são princípios basilares da atuação da administração pública:

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

Art. 37, § 3º: a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente [...]:

¹⁴ Sítio eletrônico do Governo Federal – Acesso à Informação, em 07 de julho de 2014, disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/legislacao-relacionada-1>.

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

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

Com o fim do regime e a reabertura democrática, a promulgação da Constituição Federal de 1988 elevou o acesso à informação pública ao patamar de direito fundamental. A publicidade das ações públicas e a transparência, bem como o direito de acesso às informações de interesse público, passaram a ser a regra. Entretanto, demoraram-se vinte e três anos desde a promulgação da Constituição de 1988 para que o direito de acesso à informação pública fosse regulamentado pela Lei de Acesso à Informação, em 2011. A trajetória pelo direito à informação e enfraquecimento da cultura do sigilo de documentos públicos foi marcada por sucessivas leis e decretos que por ora se contradiziam, por ora se sobrepunham, sem resolver a questão do acesso do cidadão às informações sobre ações e atividades do Estado.

Em 2011 foi assinada a Lei de Acesso à Informação 12.527 (LAI), que garante o acesso a toda informação e documento público, a todo cidadão, salvo algumas exceções. Esta lei representa um marco significativo na forma do governo de gerenciar e dispor de seus dados, no fortalecimento da democracia ao reforçar a transparência e *accountability* dos governantes.

O direito à informação, antes da Lei 12.527 de 2011, era um “emaranhado de leis e decretos” (COSTA, 2008, p. 24) que só servia para confundir o cidadão e cercear o acesso a documentos públicos. Segundo observa Jardim, “uma das críticas presentes na literatura internacional é que a aplicabilidade do direito à informação [no Brasil] teria servido, sobretudo, a definir os documentos secretos e a legitimar a recusa à comunicação” (JARDIM *apud* INDOLFO, 2013, p.148).

De acordo com o *Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas*, desde 1937 foram assinados sessenta e quatro atos normativos (leis, medidas provisórias, decretos, resoluções, portarias e instruções normativas) que, “*de alguma forma, regulamentam a oferta e, principalmente, o sigilo de informações em posse do Estado brasileiro*” (CANELA E NASCIMENTO, 2009), o que restringe em demasia o exercício das garantias enumeradas no texto constitucional de 1988.

Em 8 de janeiro de 1991, foi sancionada a Lei de Arquivos (Lei 8.159), dispendo sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e reafirmando o direito de acesso à informação determinado pela Constituição Federal de 1988, artigo 5°. A Lei Nacional de Arquivo estabelece o princípio da classificação dos arquivos privados como de interesse público e social e dedica o quinto capítulo às questões sobre o acesso e sigilo da informação pública. Essas questões, entretanto, tiveram que ser regulamentadas por meio de decretos ou outros instrumentos legais, tais como portarias do Arquivo Nacional e resoluções do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq). Para além do capítulo V, a Lei de Arquivos dedica os três últimos artigos do capítulo I à questão do acesso à informação e documentos públicos. O artigo 4° corresponde ao artigo 5° da Constituição Federal e afirma que todo cidadão goza do direito a receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, na condição de estarem contidas em documentos de arquivos. A única ressalva é feita àqueles documentos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, assim como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem dos indivíduos. (COSTA, 2003)

Em 1997, foi sancionada a Lei n 9.507, regulando o direito de acesso à informação e disciplinando o processo e requisitos de habeas data, já previsto na CF 88. Esta lei, entretanto, não tinha por finalidade garantir um amplo acesso à informação, mas sim regulá-lo. No mesmo ano, foi publicado o Decreto 2.134, de 1997, que, por sua vez, visava a regulamentar, sobretudo, o sigilo, definindo suas categorias, as autoridades competentes para estabelecê-las e os respectivos prazos de abertura dos documentos à consulta pública, além de criar as Comissões Permanentes de Acesso, responsáveis pela liberação periódica de documentos sigilosos cujos prazos tenham sido extintos (COSTA, 2003). Esse decreto revogou o "Decreto Geisel", de 1977, que regulava o segredo de Estado por meio do Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos – RSAS, autoritário e antidemocrático, que classificava quase todos os temas no poder do Estado como sigilosos, sem critérios claros, inclusive assuntos rotineiros, tais quais informes e informações sobre atividades de pessoas e entidades, ordens de execução cuja difusão prévia não seja recomendada, outros Informes e Informações, assuntos técnicos, partes de planos, programas e projetos e suas respectivas ordens de execução¹⁵.

¹⁵ BRASIL, decreto 79.099, de 6 de janeiro de 1977, acessado em 25 de janeiro de 2016, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D79099.htm

Não por acaso, os militares questionaram o decreto de 1997, sob alegação de que nele não constavam medidas e procedimentos detalhados a serem adotados pelos órgãos públicos do Executivo federal no que diz respeito à produção, tramitação e guarda provisória dos documentos classificados como sigilosos. Para solucionar o impasse, foi elaborado um decreto autônomo, sem prejuízo da Lei de Arquivos e do Decreto 2.134, que estabelecia normas específicas para salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informações classificados como sigilosos (COSTA, 2003).

Pouco antes do término de seu mandato, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, cedendo a pressões de grupos militares e alguns grupos de burocratas, publicou o Decreto nº 4.553, em 27 de dezembro de 2002, aproveitando uma brecha da Lei de Arquivos que admitia a fixação de prazos de acesso ou sigilo através de decreto. Este decreto estabelecia que, segundo o grau de sigilo, os documentos públicos passariam a ser classificados como ultrassecretos, secretos, confidenciais e reservados em razão do seu teor ou elementos intrínsecos. Criou-se, assim, a possibilidade de classificar um documento como ultrassecreto, o que, até então, não fazia parte da rotina administrativa da classificação de documentos. Tais documentos ultrassecretos teriam um prazo de cinquenta anos para abertura a partir de sua produção, prazo esse que podia ser renovado *indefinidamente*, conforme interesse da sociedade ou do Estado (BASTOS, 2011), retroagindo às parcas conquistas da Lei Nacional de Arquivo. Este dispositivo legal garantia o mais alto grau de segredo para tantos e quantos documentos viessem a ser reconhecidos administrativamente como sigilosos, que, segundo decreto, eram quaisquer “*dados ou informações cujo conhecimento irrestrito ou divulgação acarretasse qualquer risco à segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade da vida privada, da honra e da imagem das pessoas*”¹⁶, sendo que o acesso a dados ou informações sigilosos era “*restrito e condicionado à necessidade de conhecer*”¹⁷.

O Decreto 4.553/2002 regulamentava o que já era regulamentado por leis e decretos, alterando a Lei Nacional de Arquivos, de 1991, o que o tornava inconstitucional, e revogando os dois decretos que, até então, regulamentavam o acesso e o sigilo de informações públicas que respeitavam princípios democráticos e estavam

¹⁶ BRASIL, decreto nº 4.553 de 27 de dezembro de 2002, Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil. Acessado em 25 de janeiro de 2016, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm.

¹⁷ Ibid.16

dentro de padrões vigentes na legislação internacional de arquivos. Além do mais, cabe lembrar que o Decreto nº 4.553 e a Lei de Arquivos determinavam um prazo de cem anos, a partir da data de produção, para liberação de documentos relacionados à intimidade das pessoas. A publicação deste dispositivo fez com que se regressasse aos parâmetros autoritários do Decreto Ernesto Geisel.

Ainda na década de 90, os militares enfrentavam os esforços realizados por arquivos estaduais que passaram a abrir para consulta de pesquisadores os acervos das polícias políticas, que reuniam documentos da atividade policial nos estados desde 1930. Assim, foram abertas informações importantes sobre a atuação repressiva da polícia, durante os períodos mais autoritários do país: 1937 a 1945 e 1964 a 1984 (COSTA, 2003). O incômodo dos militares com a abertura de documentos era tanto que, coincidentemente, dois anos mais tarde, em 2004, houve um incêndio na base aérea da Bahia, que destruiu documentos classificados como confidenciais do período de 1964 a 1985¹⁸.

Cabe salientar que a política de acesso aos arquivos de polícia variava de estado para estado. De uma maneira geral, a consulta a esses documentos era livre, exceção feita às fichas e aos prontuários pessoais, cujo acesso era permitido apenas aos familiares diretos ou pessoas autorizadas (COSTA, 2003).

Para regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º da CF/1988, foi publicada a Lei nº 11.111/2005 que trata das situações nas quais o sigilo apresenta-se como imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado. A lei institui a *Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas*, que tem como função decidir sobre o acesso a documentos classificados como sigilosos, tais quais, as informações sobre a segurança da sociedade e do Estado no âmbito do Poder Executivo (BRASIL, 2005, arts. 4º e 5º). De acordo com esta lei, estariam liberados para acesso público os documentos classificados como ultrassecretos somente após a data final do sigilo ou após o prazo de prorrogação. A autoridade responsável por sua classificação tinha a possibilidade de solicitar a reavaliação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações quanto aos riscos para a soberania, a integridade territorial nacional ou as relações internacionais do País, podendo esta prorrogar o sigilo do documento pelo tempo que determinar.

¹⁸ Matérias sobre este ocorrido veiculadas em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR67969-6009.00.html>, acessado em 26 de janeiro de 2016.

O principal problema da Lei 11.111/2005 era que deixava aberta a possibilidade de manter o documento eternamente sigiloso. Conforme apontou Meirelles:

Lamentavelmente, por vício burocrático, sem apoio em lei e contra a índole dos negócios estatais, os atos e contratos administrativos vêm sendo ocultados dos interessados e do povo em geral, sob o falso argumento de que são “sigilosos”, quando, na realidade, são públicos e devem ser divulgados e mostrados a qualquer pessoa que deseje conhecê-los e obter certidão (MEIRELLES, 1993).

A Lei de Acesso à Informação de 2011 revoga por completo a Lei 11.111 de 2005 e decreta em seu artigo 24, § 1º os prazos máximos de restrição de acesso à informação, não prorrogáveis, sendo: ultrassecreta, 25 (vinte e cinco) anos; secreta, 15 (quinze) anos; e reservada, 5 (cinco) anos.

Um estudo realizado pela Transparência Brasil¹⁹ mostrou que, durante a década de 90, houve no Brasil mais publicação de regulamentos para assegurar o segredo governamental e outros procedimentos de segurança das informações, como os decretos 2.134/97 e 4.553/02, descritos anteriormente, do que regulamentos para garantia do acesso à informação. Em consulta ao Congresso na época da publicação do relatório, em 2006, foi identificado que estavam em tramitação vários projetos de lei que visavam restringir as liberdades de expressão e de informação, dentre eles a chamada Lei da Mordada, que pretendia impedir juízes e promotores públicos de concederem entrevistas e fornecerem informações à imprensa.

Ao longo da década de 90 houve avanços na organização da sociedade em grupos de fiscalização dos gastos públicos, a favor da criação de leis e mecanismos de controle público que resultassem em medidas de transparência. Neste âmbito, vale citar a criação da Transparência Brasil, em 2000, seguindo o padrão e os objetivos de combate à corrupção defendidos pela Transparency International (TI), bem como a realização de diversos Fóruns formados por entidades da sociedade civil organizada, que propunham ampliar o número e a qualidade das informações oficiais disponíveis e pressionar por maior participação nas políticas públicas. Entidades de pressão e de monitoramento de gastos públicos, como o Fórum Nacional de Participação Popular, o Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), já exerciam forte atuação na demanda por uma agenda de transparência e acesso à informação pública.

¹⁹ BERABA, Marcelo. *Relatório apresentado no Instituto Prensa Y Sociedad (IPYS)*, em Lima, Peru, em 30 de Setembro de 2002, disponível em www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=64, acesso 08/08/14.

No entanto, tais iniciativas restavam isoladas e não assumiam conjuntamente a defesa de uma campanha pelo direito de acesso à informação pública. Da parte da mídia, a primeira vez que foi colocado em pauta este tema foi em julho de 2002, em um evento promovido pela Associação Nacional dos Jornais, para debater o marco legal brasileiro comparado às leis de liberdade de informação dos Estados Unidos, México e outros países. Deste encontro foi decidido que esta agenda deveria ser abordada pelas redações dos jornais, a fim de sensibilizar a sociedade para o tema do acesso à informação – ou, no caso, da falta de acesso. Além disso, ficou definido que os jornalistas fariam esforço de utilizar a legislação disponível para obtenção de informações públicas, como uma forma de pressionar por mais abertura e até para melhor diagnosticar os obstáculos colocados na disponibilização destas informações.

Em 2003, quando o debate pelo direito à informação começou a tomar forma, várias leis tratavam tangencialmente do direito à informação, mas não formavam um conjunto orgânico e prático. Alguns juristas defendiam que a lei 8.159/91, sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, assegurava “o direito de acesso pleno aos documentos públicos” em seu artigo 22; e a lei 9.051/95, que determina o prazo improrrogável de quinze dias para a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações requeridas aos órgãos públicos, era suficiente para a garantia do direito ao acesso à informação²⁰.

Por outro lado, aqueles que defendiam uma lei específica argumentavam que o fato de um direito estar contemplado e dividido em diversas legislações tem sua força de implementação reduzida, permitindo manobras evasivas dos funcionários públicos. A lei específica, ao contrário, fortaleceria a garantia do direito ao introduzir regras, prazos e penalidades.

Outro movimento importante, que veio por complementar a tendência de abertura de informações públicas, foi a evolução das leis que promoviam o controle fiscal e a publicidade das informações, seguindo preceitos da CF 88, artigos 37 e 126²¹:

Art. 37 - §3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
[...]
II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

²⁰ Ibid. 19.

²¹ BRASIL, Constituição Federal de 1988, acessado em 26 de janeiro de 2016, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

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

Destas, cabe destacar: a Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93), que instrui as normas de contratos pela administração pública, seguindo princípios da isonomia, da moralidade, da publicidade e da probidade administrativa; a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que estabelece procedimentos para prestação das contas públicas, garantindo transparência no processo; e a Lei Complementar 131 de 2009, também conhecida por Lei da Transparência Fiscal, criada para alterar alguns elementos da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à transparência da gestão pública na execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A LC 131 traz alterações importantes no texto da LRF, introduzindo preceitos de transparência ativa por parte dos órgãos governamentais, determinando a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas da execução orçamentária e financeira dos órgãos executivos das três esferas federativas. A lei altera alguns artigos do capítulo IX da LRF, que trata da Transparência da Gestão Fiscal²²:

Art. 1º. A transparência será assegurada também mediante:

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

Art. 2º Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Até então, a LRF previa a transparência da gestão fiscal, porém, por meio de consultas e audiências públicas, sem especificar os padrões mínimos a serem seguidos na disponibilização desses dados. O artigo segundo da LC 131 explicitou o público que poderia requisitar o acesso a esses dados, ampliando o direito a qualquer pessoa física ou jurídica, e não apenas aos órgãos de controle governamental.

²² BRASIL, Lei Complementar 131 de 2009, acessado em 26 de janeiro de 2016, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm

O artigo primeiro da LC 131 serviu para disseminar a experiência de sucesso do Portal de Transparência do governo federal, criado pela Controladoria Geral da União, em 2004. Com esta Lei, a CGU teve respaldo legal para replicar o Portal em todos os entes federativos do executivo, mesmo que isso já viesse ocorrendo de maneira espontânea em alguns governos estaduais, pois ele tornou-se referência no país, ainda que não fosse obrigatório seguir *ipse literis* seu formato. O Portal da Transparência foi um mecanismo importante para possibilitar ao cidadão o conhecimento e acompanhamento do uso dos recursos públicos pela Administração Pública e trazia em seu bojo o primeiro caso de sucesso de transparência ativa governamental, ainda que restrita às questões orçamentárias. Com a CGU no centro dessa difusão, ela foi, aos poucos, tornando-se referência em matéria de transparência pública e controle.

A importância do Portal da Transparência é grande, sobretudo, no controle dos gastos públicos por outros agentes, como cidadãos e sociedade civil, e não apenas pela CGU. Como bem explica Otávio Neves, Coordenador de Governo Aberto e Transparência da CGU, em entrevista:

O Portal tem um background muito interessante, que é que o Brasil tem, hoje, 5570 municípios e esses municípios, eles são muito espalhados e em um número muito maior que o número de auditores que a CGU tem para acompanhar o que está sendo feito com os recursos do governo federal, que estão sendo repassados para esses municípios. E, em algum momento, se teve a ideia de que se a gente desse a informação para esse cidadão de quanto o governo estava repassando e para quem o governo estava repassando, o cidadão poderia ajudar o governo a acompanhar o que estava sendo feito com isso (OTÁVIO NEVES, CGU, 2015, entrevista à autora).

Gradualmente, como aponta Neves, a CGU foi tendo mais interesse no debate do acesso à informação, por conta de experiências positivas de cidadãos acompanhando e auxiliando no controle de gastos públicos por meio de denúncias feitas por eles à CGU, com base nos dados acessados via Portal da Transparência. Para além do controle da corrupção, o portal fomentava a discussão sobre uso dos recursos públicos e desempenho dos órgãos públicos com base no montante de recurso investido.

Desde a experiência do primeiro portal, em 2004, até o envio do Projeto de Lei de Acesso à Informação, elaborado pela CGU, em 2009, transcorreram-se 5 anos, nos quais pouco se suscitou, na sociedade, a preocupação com dados e informações públicas,

ficando essa discussão mais restrita a grupos da sociedade civil e do próprio governo. Nestes cinco anos, a CGU carregou adiante o tema da transparência e do acesso à informação dentro do governo quase como sua vocação. No entanto, o debate acerca do acesso à informação pública reapareceu na pauta da agenda governamental somente a partir do encaminhamento ao Congresso Nacional, pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, da Exposição de Motivos do anteprojeto de lei de acesso a informação, em 13 de maio de 2009, elaborada em conjunto por nove Ministérios e Órgãos Equivalentes²³, que corroboram o exposto até então.

[§] 2.O anteprojeto ora encaminhado é resultado de aprofundada discussão travada no âmbito do grupo formado por representantes dos Ministérios co-autores, e de órgãos a eles relacionados, para estudo de propostas de normatização do tema enviadas originalmente à Casa Civil pela Controladoria-Geral da União, a partir de debates havidos no seio do Conselho da Transparência Pública e Combate à corrupção, bem como pelo Ministério da Justiça, além de outras instituições. [§] 3. Sobre a matéria, cumpre ressaltar que o direito de acesso garantido aos cidadãos nos termos da Constituição da República, carece de regulamentação unitária e sistemática, que assegure, efetivamente, o acesso amplo a informações e documentos produzidos pela Administração Pública. [§] 4. A proposta cria mecanismos claros e efetivos para garantir o acesso à informação pública e, ao mesmo tempo, estabelece critérios para proteção das informações pessoais e sigilosas, assim compreendidas apenas aquelas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, AA1778E6, fl.14)

A construção do projeto de lei sobre o acesso à informação foi tomando corpo a partir das experiências de políticas de transparência do governo federal, lideradas pela CGU, como veremos com mais aprofundamento na próxima subseção.

²³ Assinaram a EMI nº00007, de 5 de maio de 2009, os titulares da Casa Civil da Presidência da República, Dilma Rousseff; dos Ministérios da Justiça, Tarso Genro, das Relações Exteriores, Celso Amorim, e da Defesa, Nelson Jobim; da Advocacia-Geral da União, José Antonio Dias Toffoli; da Secretaria Especial de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi; do Gabinete de Segurança Institucional, Jorge Armando Felix; da Secretaria de Comunicação, Franklin Martins; e da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage.

3.2 AS DISPUTAS NA FORMAÇÃO DA AGENDA DA LAI ATÉ SUA PROMULGAÇÃO

O primeiro projeto de lei sobre acesso à informação foi apresentado à Câmara dos Deputados em 2003, proposta pelo deputado Reginaldo Lopes (PT), em seu primeiro ano de mandato. A motivação para a proposição do PL 219/2003 foi, segundo o próprio deputado, resultado de sua trajetória política e experiência pessoal: a obtenção de dados da gestão pública sempre foi uma dificuldade enfrentada por ele quando militava em movimentos sociais, na década de 90, antes de ingressar na carreira política. Ao assumir a cadeira de Deputado Federal, representando o estado de Minas Gerais, percebia a mesma dificuldade em obter informações de seus pares ou outros órgãos com os quais lidava. Logo no primeiro mandato, pesquisando sobre acesso à informação pública, ele entendeu como uma solução à dificuldade de obter dados públicos a regulamentação do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal.

Sua preocupação quando pensou no projeto, era, sobretudo, dar acesso a informações básicas, como documentos relacionados às licitações públicas e contratos. Logo após o episódio da Ficha Limpa²⁴ ficou claro para o Deputado a necessidade de o cidadão ter acesso às informações dos candidatos e membros do governo. A lei da ficha limpa foi de iniciativa popular e obteve com 1,3 milhão de assinaturas de cidadãos brasileiros²⁵, contou com grande mobilização popular e apoio da mídia. Este processo começou em 1996, como fruto da campanha da Fraternidade e Política "Combatendo a corrupção eleitoral", criado pela Comissão Brasileira Justiça e Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Posteriormente, a campanha ganhou dimensão nacional como "Campanha Ficha Limpa", liderada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). Desta forma, quando o Deputado propôs um projeto de lei de acesso à informação, em 2003, caminhava em consonância com outros movimentos que visavam maior controle sobre os políticos e sobre a burocracia, com intuito de combater a corrupção no setor público.

²⁴ A Lei Complementar nº 135/2010, chamada Lei da Ficha Limpa, foi criada por meio de iniciativa popular (CF/88, art. 61, § 2º) com o intuito de combater a corrupção eleitoral. Dentre aqueles que não podem ter a candidatura registrada segundo a Lei da Ficha Limpa, destacam-se os condenados por corrupção eleitoral e condenados à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa. Informação disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/registro-de-candidaturas/lei-da-ficha-limpa>, acessada em 10 de fevereiro de 2016.

²⁵ Ibid.24.

O projeto de lei de acesso à informação, além disso, previa a preservação da memória dos Poderes e das instituições, das tomadas de decisão das políticas, da avaliação delas, pois, segundo o Deputado, seus colegas vereadores (à época) dificilmente obtinham informações públicas sem ter que acionar o Ministério Público.

A proposta do Deputado, se comparada com o texto final aprovado da lei, é bem mais simples e menos inovadora. O principal objetivo do seu Projeto de Lei era regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal e propunha a criação de um Conselho Interministerial de Classificação de documentos sigilosos, ao qual fosse possível recorrer contra a classificação, em casos em que o cidadão a considerasse equivocada. O mérito de seu projeto era revogar o segredo eterno, abrir todos os arquivos disponíveis, inclusive os do regime militar, sob o argumento de impedir que qualquer violação aos direitos humanos, pelo Estado, fosse classificada como sigilosa.

A redação final da Lei de Acesso à Informação abarcou todos estes itens, com exceção da criação de um órgão à parte para classificar documentos, e foi ainda mais ampla que o texto proposto pelo Deputado. Trouxe definições mais claras dos graus de classificação e os responsáveis por ela, instaurou a obrigatoriedade de divulgar, anualmente, uma lista dos arquivos que tenham sido classificados, decretou sigilo por, no máximo, 50 anos, e determinou que a CGU fosse o órgão responsável por implementar e monitorar a execução da lei, entre outros pontos.

O PL 219 foi avaliado, primeiramente, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados e recebeu parecer favorável de seu relator, Deputado Rique, que defendeu a relevância do projeto com argumento de que o artigo 5º inciso XXXIII da Constituição Federal de 88 necessitava de regulamentação. Segundo seu parecer,

(...) o projeto de lei ora relatado é inquestionavelmente oportuno, pois vem preencher lacuna em nosso ordenamento jurídico. A norma legal ora submetida a esta Câmara dos Deputados espelha-se em exemplos de diversos outros países que adotaram leis em benefício da liberdade de informação, conforme consta da própria justificativa do projeto (DEPUTADO RICARDO RIQUE, 2003, relator da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público)

Em seguida, o projeto foi encaminhado à Comissão de Justiça e de Cidadania da Câmara, para ser avaliado quanto à sua constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa. O relator, deputado Mendes Ribeiro Filho, votou, em nome da Comissão, pela adequação da proposta e pelo seu mérito, pois conforme parecer, “*O país se ressentido de uma boa Legislação, e que seja definitiva, sobre a matéria. Com efeito, pode-se dizer que a chamada Lei de Arquivos (Lei nº 8.159/91) ‘não pegou’. Há leis paliativas e normas inferiores que tratam o tema de forma insatisfatória*” (DEPUTADO MENDES RIBEIRO FILHO, 2003, relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação). Em seguida, no mesmo documento, é citado o seminário sobre acesso à informação realizado pela ABRAJI (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo), àquela época, no qual foi defendida a necessidade de uma lei efetiva de acesso às informações públicas como um instrumento de combate à corrupção e fortalecimento da democracia por meio da transparência da administração pública.

Como relembra o Deputado Reginaldo Lopes, o projeto de lei proposto por ele, ao chegar ao Senado, não foi encaminhado para tramitação. Apesar de o PL ter sido aprovado na Câmara dos Deputados, muito graças aos esforços de sensibilização dos parlamentares membros das Comissões avaliadoras por ele e Rodrigues, no Senado sua proposta não tinha o mesmo peso, pois não havia, nesta Casa, um “padrinho” forte que pudesse auxiliar nas negociações junto aos membros do Senado. Além do mais, o projeto contava com vários “inimigos invisíveis”:

Este projeto sempre teve inimigo oculto, nunca ninguém foi inimigo visível dele, porque ele é muito simpático, mas desagradado. Então, na caminhada, a gente buscou a formação de uma massa crítica para sua aprovação. Lembro que a cada comissão permanente (...) a gente sempre buscou aliados, muito junto com Fernando Rodrigues, que presidia a ANJ, nós fizemos muitos seminários, até quando o Presidente Lula publicou o acordo internacional de liberdade de imprensa. (...) Fizemos uma frente pela aprovação parlamentar, em defesa da informação, junto com Fernando Gabeira. Foi um conjunto de movimentos. A cada ano avançávamos um pouco o projeto. Na verdade, o projeto sempre foi bem elogiado, chegou sem nenhum substitutivo ao Plenário da Câmara, por boa técnica legislativa, e depois do acordo internacional que o Presidente Lula transformou o Brasil signatário, de liberdade de imprensa, ele criou um grupo interministerial que a Presidente, então ministra da casa

civil, Dilma Roussef, o coordenou. A partir daí ela mandou um PL para a Casa e a Câmara resolveu criar uma comissão especial.
(DEPUTADO REGINALDO LOPES, 2015, entrevista à autora)

Em 2009, o PL 5228 proposto pela CGU foi apensado ao PL 219 do Deputado, até porque, regimentalmente, a iniciativa parlamentar deve ser preservada na Casa Legislativa dos Deputados. Assim, o Projeto de Lei de Acesso à Informação tramitou no Senado com o texto proposto pelo Executivo, mas sob o processo já iniciado pelo PL 219. Naquela Casa, tramitou sob o processo PLC 41/2010.

Este foi um dos poucos projetos que fiz que não teve uma construção de participação, a priori, direta da sociedade, mas teve uma ampla participação posterior. Mas a minha trajetória é muito marcada por combinar a minha legítima representação indireta com a compreensão de que represento o povo - e não o substituo - por meio da participação direta através de audiências, seminários e conferências. Esse PL foi melhorado, aperfeiçoado e só foi aprovado porque teve uma ampla presença participação a sociedade civil organizada, mostrando (por meio dos seminários e conferências), inclusive, para a sociedade civil que ele não beneficiaria apenas o jornalismo investigativo (DEPUTADO REGINALDO LOPES, 2015, entrevista. Grifos da autora).

É importante notar o discurso presente nos pareceres da Câmara dos Deputados, quando da avaliação e aprovação da proposta de lei, ainda em 2003. Há um discurso coeso e comum, que defende a regulamentação do artigo 5º, inciso XXXIII da CF 88, e a transparência da administração pública como formas de o Congresso obter informações do próprio governo e da burocracia estatal. O tema de combate à corrupção está presente neste momento, ainda mais pelo envolvimento anterior do Deputado com a Lei Ficha Limpa, porém, o combate à corrupção aparece de forma menos enfática que o debate da gestão e acesso à informação pública.

Fernando Rodrigues, por sua vez, era um jornalista que cobria pautas políticas em Brasília há alguns anos e, por isso, tinha bastante acesso ao Congresso e ao Executivo. Sabendo aproveitar-se desta abertura ele pode, aos poucos, suscitar este tema entre atores do governo. Foi ele quem abordou o Deputado Reginaldo Lopes, logo em 2003, quando este propôs seu PL de acesso à informação e juntos trabalharam por uma campanha de

conscientização dos parlamentares envolvidos na aprovação do Projeto de Lei. O jornalista “carregou” o tema do acesso à informação adiante, costurando com atores políticos chave e com a sociedade civil, e assim, atuando como um *policy entrepreneur*. A ABRAJI, associação presidida por ele, foi criada em 2002 e tinha como missão a defesa do acesso a informações públicas e pautas mais específicas aos profissionais da área, como defender e proteger a integridade física dos jornalistas ao treiná-los em técnicas de reportagens, sobretudo em áreas de risco de vida.

A tramitação do PL 219/2003 na Câmara dos Deputados levou dois anos. Foi apresentado em 26/02/2003 e publicado em diário oficial com todos os pareceres favoráveis em 28/02/2005. Seguiu, portanto, uma tramitação normal, sem grandes impasses. Contudo, apesar de sua apreciação positiva, a proposta não foi encaminhada quando chegou ao Senado, isto porque, conforme explica Fernando Rodrigues em entrevista, o então Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB) explicou-lhe que seria difícil aprovar uma lei da Casa que implica em criação de custos para a administração pública. Leis em que há necessidade de uso de orçamento e/ou criação de novas despesas competem ao Executivo propor, conforme regimento do Congresso.

A razão disso, na visão do Deputado, era que *“este projeto sempre teve inimigo oculto, nunca ninguém foi inimigo visível dele, porque ele é muito simpático, mas desagradado”*, e que, apesar de ter chegado ao Plenário da Câmara sem nenhum substitutivo, não havia garantia de aprovação neste pleito, pois o PL *“rompe a lógica da cultura do segredo, campo fértil para a corrupção, para a ineficiência das políticas públicas, para o autoritarismo nas tomadas de decisão das políticas públicas”* (DEPUTADO REGINALDO LOPES, 2015, entrevista à autora).

O debate a respeito do acesso à informação foi arrefecido em seguida e saiu da atenção da agenda pública, restando circunscrito a um grupo muito pequeno e específico, composto por alguns jornalistas envolvidos com a causa do acesso à informação pública. Neste momento, a proposta de uma lei de acesso não teve força para entrar na agenda, apesar dos esforços de mobilização junto à sociedade civil e parlamentares. Ainda que tenham sido conduzidos até o Senado, os debates acerca desta lei ficaram restritos a um grupo muito pequeno e sem qualquer envolvimento do Executivo.

Para Rodrigues, era fundamental sensibilizar os atores do governo a respeito da importância da pauta do acesso à informação e da criação de uma lei que assegurasse esse direito. Segundo suas palavras,

Eu tive que assumir a missão de comandar, dentro da entidade [ABRAJI], essa campanha para "evangelizar" o Congresso, o Executivo e parte da sociedade civil sobre a necessidade de o Brasil ter uma lei civilizatória como a lei de acesso a informações públicas. Logo de cara, tive o entendimento de que isso não era uma causa popular (...) e é assim na sociedade toda – certos avanços civilizatórios se dão por conta da pressão de alguns grupos da sociedade que entendem que isso é importante; esses grupos empurram a coisa e a coisa anda.

(...) Eu sabia que tinha que construir certos "microconsensos" entre agentes políticos e econômicos para que o caldo de cultura fosse engrossando, para que em algum momento a gente conseguisse encaixar [a pauta do direito à informação].
(FERNANDO RODRIGUES, 2015, entrevista. Grifos da autora)

Nessa época, a CGU ainda não tinha entrado nesta arena. O tema de acesso à informação ainda estava restrito aos esforços do Deputado Lopes e da ABRAJI. Era necessário, portanto, um trabalho de expansão do tema para a agenda de decisão. Assim, Rodrigues começou a marcar reuniões com diversos membros do governo, bilateralmente, a respeito da proposta do Deputado, que pudessem ter interesse no tema: membros da Casa Civil, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, parlamentares. Disto veio a ideia, junto ao Deputado Lopes, de realizar o primeiro seminário sobre acesso a informação pública, convidando deputados, senadores, sociedade civil, acadêmicos e organizações internacionais para debater o tema no Brasil e apresentar experiências internacionais. Realizou-se, então, em 30 de setembro de 2003, em Brasília, no auditório do Congresso Nacional, o primeiro Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas. Ao final deste evento, foi formado um Fórum de entidades a favor da lei, coordenada pela ABRAJI, o "Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas", que ainda existe e cobre temas relacionados ao acesso à informação.

(...) A Dilma e as pessoas do entorno dela eram a favor [da lei], agora, eles são políticos (...) e o problema é o seguinte: o político, ele tem que fazer, todo dia, a relação custo-benefício, porque ele tem deputados, senadores, ministros e quem está pedindo a lei de acesso? Esses jornalistas? Não tem importância. Mas se ele [o político] vê aumentar [a base de apoio e a mobilização], ele pensa

'agora eu vou, agora eu posso'. Então a gente trabalhou neste sentido, de dar aos políticos uma plataforma para que eles se sentissem à vontade para fazer o que eles achassem que era certo.
(FERNANDO RODRIGUES, 2015, entrevista à autora)

O Fórum teve lançamento em uma cerimônia sediada na Ordem dos Advogados de Brasília, um ano depois, em 25 de novembro de 2004, e seu documento final contou com assinatura de dezoito entidades de vários setores da sociedade civil, de jornalistas, magistrados, procuradores, parentes de vítimas da ditadura, arquivistas, entre outros. O Fórum teve como mérito abrir uma janela de oportunidade ao unir dois atores-chaves que tinham acesso garantido a figuras e aos espaços representativos dentro do governo: Fernando Rodrigues e o jornalista e então Diretor Executivo da Transparência Brasil, Cláudio Abramo, um especialista na questão da transparência e acesso à informação. Foi Abramo quem fez o elo com o executivo, por meio de sua atuação no Conselho da Transparência e Combate à Corrupção.

O acesso à informação era discutido por uma quantidade seleta de pessoas que tendiam a ser advogados, gente que lidava com o Estado de uma maneira ou de outra. Eu, de início, era contrário à regulamentação do acesso à informação. Porque, para mim, o fato de existir a garantia institucional deveria bastar. E, na verdade, bastava. Só que, para você obter o acesso à informação antes da regulamentação, acabava lá no STF [Supremo Tribunal Federal]. Porque você recorria, o sítio negava a informação e o STF dava ganho de causa. Só que isso custa caro para o STF. (...) A constituição diz, no artigo 5º, que o acesso à informação é garantido no prazo definido por lei. O prazo era infinito, como não tinha lei. (...) O Fernando Rodrigues, que se preocupava com este assunto, criou, em torno da ABRAJI, o Fórum de Acesso à Informação, e nós estivemos entre os primeiros que estavam lá. Quando isso ocorreu, eu me convenci de que era necessário ter a regulamentação para garantir prazos, para garantir processos de recursos. E passei, então, a trabalhar nessa direção também.

Claudio Weber Abramo propôs que fosse criado, no âmbito do governo federal, um mecanismo para supervisionar a implantação de medidas de acesso em todos os

órgãos públicos, como o conselho instituído no México²⁶. A iniciativa do Fórum foi uma forma de institucionalizar a campanha a favor da Lei, na forma de coalizão da sociedade civil. Entretanto, este grupo de coalizão era mais simbólico, pois a participação ativa coube mais ao Fernando Rodrigues, pela ABRAJI, e ao Cláudio Abramo, pela Transparência Brasil.

O Fernando trabalhava na relação com o mundo político em Brasília – com a casa civil, com o congresso. Eu fazia parte do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU e, então, eu levei ao Conselho a sugestão de que o Ministro da CGU, na época era o Waldir Pires, que levasse ao chefe do executivo a ideia de o executivo apresentar um projeto de lei de sua iniciativa regulamentando o acesso à informação. Isso foi aprovado e se montou um grupo para redigir o anteprojeto de lei, quem trabalhou nisso foi um advogado da CGU, mais um cara e eu (CLÁUDIO ABRAMO, 2015, entrevista à autora).

Quando a LAI começou a se desenhar como uma proposta ao acesso à informação pública, no âmbito do Conselho de Transparência da CGU, não havia este debate colocado na opinião pública e a mídia tampouco estava envolvida. Como Paula Martins, Diretora da Artigo 19, que acompanhou o processo de redação do anteprojeto da lei, relembra:

*No começo, quando a gente começou a falar, **claramente não era uma demanda pública**. Nem a nomenclatura existia, quando se falava nisso, perguntavam – "O que é acesso à informação? É transparência? – Não, esse é um dos aspectos, a ideia do direito à informação é um direito para o cidadão". Essa construção, enquanto a lei era construída, houve uma ampliação deste debate entre sociedade civil organizada, houve um amadurecimento entre a sociedade civil organizada. Com a aprovação da LAI, e talvez nos momentos finais, e após aprovação, houve uma mudança, acho que é uma lei que pegou, com todos os desafios que a gente tem, mas não há dúvida que houve um impacto, a sociedade está mais mobilizada. (Grifos da autora. PAULA MARTINS, 2015, entrevista à autora).*

²⁶ Matéria veiculada no site da ABRAJI em novembro de 2004, acessada em 30 de janeiro de 2016, disponível em http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=141

Para o pesquisador Gregory Michener, a mídia deu pouca atenção à cobertura da questão do direito de acesso à informação durante o processo de tramitação do projeto de lei da CGU no Senado. Para ele,

a cobertura tímida do assunto abre espaço para resistência política no Congresso, com a consequente postergação da aprovação do projeto. Uma análise do conteúdo divulgado por um dos principais jornais brasileiros dá uma dimensão disso. Essa análise abrange um período de onze meses – desde quando o Executivo enviou um projeto de Lei de Acesso ao Congresso, em maio de 2009, até sua aprovação pela Câmara dos Deputados em abril deste ano. Durante esse período, a Folha de São Paulo publicou uma média de 4,2 matérias por mês mencionando o acesso à informação pública como um direito do cidadão ou uma medida legal (essas menções faziam parte de matérias que tratavam principalmente de outros assuntos). No entanto, uma média de apenas 1,5 matéria por mês falava especificamente de uma lei de acesso à informação. A maior parte desses textos foi assinada por um único autor, o jornalista Fernando Rodrigues. Um acompanhamento da cobertura feita pelos outros grandes jornais brasileiros demonstra uma situação semelhante²⁷.
(MICHENER, 2010)

Já para o jornalista Marcelo Beraba, a causa da parca cobertura pela mídia se deve a fatores como o longo período em que os jornais viveram sob o jugo da censura e das ameaças do regime militar, falta de hábito ou, em casos de negativas de resposta, receio de sofrer retaliações ou perder a fonte da informação. *“Esta situação nos leva (...) a mendigar informações banais, que deveriam ser públicas, como se fossem segredos de Estado, o que acaba gerando uma relação promíscua com as fontes do governo e cria o que a jornalista Sônia Filgueiras identificou como "mercado paralelo" de informações, uma deformação. A quem serve esta situação?”*²⁸.

Segundo Abramo, cerca de 40% dos municípios dependem de repasses financeiros da União e dos Estados, e para eles esses valores representam cerca de 90% de suas receitas. Nestes mesmos municípios, a maioria dos canais de comunicação – jornais e rádios – depende de verba pública ou pertencem ao próprio Prefeito e Governador. Assim, a esses governantes não interessa o acesso à informação dos gastos e orçamentos

²⁷ MICHENER, Gregory. Artigo “Por que a imprensa brasileira não cobre a lei de acesso a informação?” disponível em: <http://informacaopublica.org.br/node/1305>, acessado em 08/08/2014.

²⁸ Ibid. 19.

públicos. Ainda na visão de Abramo, somente os grandes veículos de informação possuem independência financeira e interesse nessa pauta, mas eles não eram organizados para pressionar o governo a incluir o direito de acesso à informação em sua agenda.

O tema do acesso à informação pública passou a ter mais visibilidade na campanha de reeleição do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2006, como um dos pilares de sua proposta de governo, dentro do eixo da “ampliação da democracia”, no qual é apresentado o seguinte argumento:

*O segundo Governo Lula prosseguirá na busca de um **maior controle dos cidadãos sobre o Estado**, estimulando a participação da sociedade civil na formulação do orçamento (como ocorreu com o Plano Plurianual) e na definição, avaliação e **controle das políticas públicas**, por meio de conselhos e comitês representativos. Continuarão a ter espaço e importância as conferências nacionais temáticas já realizadas neste Governo, que reuniram mais de dois milhões de pessoas. Será garantida a democratização dos meios de comunicação, permitindo a todos o **mais amplo acesso à informação, que deve ser entendida como um direito cidadão**²⁹ (grifo da autora).*

Além disso, o tema da transparência aparece no eixo “Reforma do Estado”, onde se propõem as seguintes ações: a) “*Combate à Corrupção e Transparência*”; b) “*Continuar a fortalecer os órgãos de controle e investigação do Poder Executivo (Controladoria Geral da União e Polícia Federal) e a articulação com o Ministério Público, Tribunal de Contas e o Judiciário*”; c) “*Priorizar ações de prevenção à corrupção, especialmente quanto ao permanente incremento da transparência pública e do controle social*”.

De acordo com Abramo, ele, por meio do então Ministro Jorge Hage, levou a proposta do projeto de lei de acesso à informação ao candidato Lula, para que incluíssem em sua campanha de reeleição o compromisso de levar o PL ao Senado. Enquanto isso, Rodrigues pactuou com Abramo de conseguir, durante entrevista, uma declaração do candidato Lula se comprometendo a enviar o projeto ao Congresso. Em resposta, Lula afirmou “*Sim, e nós já temos um anteprojeto dessa lei elaborado pela CGU e em discussão no Conselho da Transparência, órgão que reúne governo e sociedade. (...) Em*

²⁹ Programa de Governo 2007/2010 do Presidente Lula, Fundação Perseu Abramo.

matéria de transparência, não ficamos só na lei: já lançamos, na internet, o portal da transparência do governo e as páginas de transparência de cada ministério, com todas as informações acessíveis ao público, o que é um grande instrumento para a fiscalização” (grifo da autora) ³⁰.

Este processo de promoção da transparência e combate à corrupção teve início no primeiro mandato de Lula, quando da criação da Controladoria Geral da União, ainda em 2003, caracterizada pela incorporação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) do Ministério da Fazenda e da Corregedoria Geral da União (CRG) – criada em 2001 pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso – e pela criação de duas novas áreas: a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas e a Ouvidoria Geral da União. Desta forma, a CGU nasce da ampliação das atividades dos órgãos de controles internos (SFC e Corregedoria), obtendo grande fortalecimento institucional. O novo escopo da organização envolve a reformulação das atividades de auditoria e controle que passam a *“abranger não apenas a verificação da legalidade dos atos da Administração Pública Federal, mas também a avaliação da eficiência e efetividade das políticas públicas, de modo a tornar-se um órgão parceiro do gestor na promoção da qualidade na gestão pública, e não apenas aquele que aponta e pune irregularidades”* (LOUREIRO et al, 2012, p.57).

Assim, a CGU assume a missão de instituição catalisadora das políticas de promoção da transparência e combate à corrupção, ligando-se à Presidência da República com status de ministério, e atribuições que envolvem a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, a correição, a prevenção e o combate à corrupção, as atividades de ouvidoria e o incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal (LOUREIRO et al, 2012). Desde sua origem, a Controladoria tinha em sua missão a promoção da transparência da gestão pública. Como explica Vânia Vieira, *“institucionalmente não tinha, no início da Controladoria, em 2003, uma unidade dentro da CGU que cuidasse especificamente do tema da transparência, então, não tinha uma unidade pensando e formulando políticas públicas de transparência, mas já havia um órgão trabalhando nisso, mas de uma forma ainda bastante difusa”* (VIEIRA, 2015, entrevista à autora).

³⁰ Matéria veiculada na Folha de São Paulo e replicada no site da ABRAJI, em outubro de 2006, acessada em 02 de fevereiro de 2016, disponível em http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=357

A agenda do acesso à informação era uma das pautas mais fortes no combate à corrupção, tanto que, logo na criação da CGU, o cargo do Ministro tinha como título “Ministro de Estado do Controle e da Transparência” e assim permaneceu até a criação, em 2006, da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), dentro da CGU.

Ainda em 2003, foi formado o Conselho da Transparência, a qual permitiu a atuação da sociedade civil na agenda da lei de acesso à informação, junto ao Executivo. Conforme seu decreto de criação, de 18 de dezembro de 2003, o Conselho atua como um órgão colegiado e **consultivo** vinculado à CGU, cuja finalidade é sugerir e debater políticas e instrumentos de aperfeiçoamento de sistemas de **controle** e de **transparência** na gestão pública, e estratégias de combate à corrupção e à impunidade (Art. 1º), como, por exemplo, “*contribuir para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, a ser implementada pela Controladoria-Geral da União e pelos demais órgãos e entidades da administração pública federal*” (art. 2º, inciso I).³¹

Nessa época, o Brasil já era signatário de diversas convenções internacionais que pediam o acesso à informação pública: a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos – OCDE, ratificada pelo Brasil em 15 de junho de 2000; a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos – OEA, assinada em 29 de março de 1996 e ratificada em 10 de julho de 2002; e, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, assinada pelo Governo Brasileiro em 09 de dezembro de 2003 e promulgada por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (CGU, 2008, p.5).

A mudança no foco da fiscalização pela CGU dos repasses federais a estados e municípios, que até 2003 servia para produzir informações sobre o desempenho dos programas federais mais relevantes no nível nacional, com foco majoritariamente orçamentário, passou a ser realizada por sorteio dos municípios, nos quais eram fiscalizados todos os programas federais neles implementados. Por meio da expectativa criada pelo sorteio, fomentou-se um comportamento mais positivo por parte dos

³¹ BRASIL, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4923.htm, acessado em 05 de fevereiro de 2016.

municípios quanto ao uso de recursos públicos, bem como resguardava a CGU de qualquer alegação de que a escolha do município a ser inspecionado fosse feita com interesses de perseguição ou retaliação política (LOUREIRO et al, 2012).

De fato, a reação de diversos prefeitos diante da nova metodologia de seleção via sorteios foi de indignação e objeção, ocorrendo até casos isolados de ameaças a funcionários da CGU e recusa de alguns municípios de entregar documentos oficiais para os analistas. Houve, inclusive, algumas batalhas judiciais, como o pedido de mandado de segurança por parte da Federação dos Municípios do Estado do Maranhão e da União das Prefeituras da Bahia no STJ, contra a CGU, alegando que a Controladoria não tinha competência para fiscalizar municípios, que a publicação de relatórios com os pareceres das inspeções, divulgando irregularidades das contas públicas, configurava “lesão moral e política” aos prefeitos e, até mesmo, ato de perseguição política. O STJ, contudo, emitiu entendimento favorável à CGU, corroborando a legitimidade de suas ações. Aliás, o Senador Sarney, representante do estado do Maranhão, juntamente com o Senador Fernando Collor, foram alguns dos principais atores de oposição ao Projeto da Lei de Acesso à Informação, durante sua tramitação no Congresso, por meio de manobras que adiavam a votação e tentavam fazer aprovar uma lei com garantias ao sigilo eterno³².

As reações políticas de alguns governantes ao programa de fiscalização de municípios por meio de sorteio não cessaram e, em 2005, o próprio Senado se envolveu na disputa ao solicitar ao TCU uma auditoria sobre a CGU e sobre seu Programa de Fiscalização por Sorteios. Assim como o STJ, o TCU concluiu que a CGU e seu programa estavam de acordo com a legislação e que os sorteios eram, verdadeiramente, aleatórios (LOUREIRO et al, 2012).

É importante notar que este programa, assim como o Portal da Transparência, criado em 2004, além de alcançar seus principais objetivos - combater a corrupção, ampliar o escopo do controle – acabou por aproximar a CGU da sociedade civil, fomentar e fortalecer o controle social e, mais ainda, instituir a figura da Controladoria como órgão de referência em transparência, combate à corrupção e controle da burocracia.

A burocracia, até então, agia com muito mais liberdade e discricionariedade, devido ao baixo controle que havia sobre ela e a falta de transparência sobre suas

³² “Collor e Sarney atrasam a Lei da Informação”, matéria veiculada n’O Estado de São Paulo, em 15 de setembro de 2011, acessada em 30 de janeiro de 2016. Disponível: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,collor-e-sarney-atrasam-a-lei-da-informacao-imp-,772711>

atividades, ou seja, era muito simples esconder o que era feito no âmbito do poder público. Não à toa, houve uma reação tão ostensiva por parte de prefeitos e burocratas contra a fiscalização da CGU e, especialmente, contra a divulgação dos relatórios que, disponíveis no site da CGU a qualquer pessoa, apresentavam os resultados concretos da gestão dos prefeitos, ainda que apenas em relação aos recursos federais.

Ainda no que cabe ao controle da burocracia, por esta ser em grande número e difusa, seria inviável à Controladoria fiscalizar a todas elas. Assim, a CGU, por meio do portal da transparência e graças aos resultados do programa de fiscalização, passou a publicar relatórios em arquivos de fácil acesso (em formato pdf) e, cada vez mais, com informações em linguagem clara e simples ao cidadão comum, identificando o nome da cidade e as irregularidades encontradas na fiscalização. Como corroborado pelo Coordenador de Governo Aberto e Transparência da CGU, Otávio Neves, em entrevista,

(...) em algum momento, se teve a ideia de que se a gente desse a informação para esse cidadão (...) [ele] poderia ajudar o governo a acompanhar o que estava sendo feito com isso. Isso melhoraria a qualidade das denúncias e a possibilidade até do cidadão saber que houve aquela política pública. A gente já teve casos concretos, por exemplo, em relação a merendas: o dinheiro foi passado para merenda escolar, [mas] chegava na escola, não tinha merenda, e a prefeitura dizia 'a gente não tem merenda porque não tem dinheiro, o governo federal não [nos] manda dinheiro', e a pessoa via, estava claro no Portal da Transparência, que houve envio, dentro do programa orçamentário que prevê isso (...), o dinheiro para comprar merenda, e assim o cidadão pode atuar, caso até de Prefeitos que tiveram que deixar o cargo. (OTÁVIO NEVES, 2015, entrevista à autora).

Para além da fiscalização e controle, a CGU passou a ser um ator importante na mobilização da sociedade civil, auxiliando na capacitação de controle social dos governantes, combinando ativismo estatal à maior imersão junto a atores sociais. (LOUREIRO et al, 2012). Neves menciona essa missão, que foi sendo incorporada aos poucos,

A CGU sempre esteve envolvida com as questões da transparência. O portal (...), com o tempo, começou a publicar mais informações sobre despesas, depois sobre receitas, depois sobre servidores

públicos (...) e não só questões de corrupção, mas questões até de discussão de uso dos recursos públicos e das políticas públicas. E pelo sucesso que foi tendo essas políticas, a CGU passou a se interessar mais pelo acesso à informação.

Jaime Antunes, então Diretor do Arquivo Nacional, manifestou interesse de que o órgão que ele dirigia se tornasse a instância para implementar a política de abertura de documentos, de acordo com Vânia Vieira. Como informa Abramo, em uma audiência pública no Congresso, um representante do Arquivo Nacional, propôs que, na regulamentação da LAI, houvesse uma cláusula determinando que a gestão dessas informações dentro dos órgãos públicos fosse feita por uma carreira específica de funcionários públicos que fosse concursado para esta função, em uma carreira a ser criada dentro da estrutura institucional do Arquivo Nacional. Se este órgão assumisse a responsabilidade da implementação da LAI, o resultado seria completamente diferente: o órgão já tinha se envolvido em algumas polêmicas a respeito da não liberação de documentos militares da época da ditadura, sendo acusado de censura e, além disso, o foco seria muito mais na gestão e conservação de documentos e informações.

Vânia Vieira, em entrevista, cita o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como um dos atores do executivo interessados em liderar esta agenda. A princípio, o MPOG tinha sido contra essa agenda, pois considerava que os instrumentos a serem criados pela LAI seriam onerosos ao poder público e induziria à criação de uma nova rotina, como relata Abramo em entrevista. Contudo, acabou por ficar a cargo da Controladoria a responsabilidade criar instrumentos de implementação e monitorar a adoção da LAI pelos órgãos públicos, bem como ser a instância superior de avaliação de recursos referentes ao não cumprimento da lei. Essa escolha não foi à toa: isto se deu graças à própria origem e incumbência da Controladoria, que desde seu início cuidou de implantar mecanismos de controle e de transparência no governo federal e, sobretudo, ao sistema de crença criado e adotado pelo corpo burocrático da CGU, que se designavam como porta-vozes dos cidadãos e defensores do interesse público, reforçando mecanismos de monitoramento e *accountability*, como o Portal, a PL da LAI, etc.

Segundo informe do Secretário-Executivo da CGU, Luiz Navarro durante a 7ª reunião do Conselho da Transparência, as disputas em torno da agenda do acesso a informação não estava restrito apenas aos interesses da CGU:

(...) o anteprojeto de lei de acesso a informações foi encaminhado ainda na forma de anteprojeto para a Casa Civil (...) No entanto, concomitantemente, foram encaminhados à Casa Civil outros projetos acerca do mesmo assunto, sendo um **da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça**, que visava consolidar diversas normas que tratam da matéria, além de uma proposta do **Ministério Público**, sendo que a ABIN – Agência Brasileira de Inteligência foi chamada a opinar. A Casa Civil pretende verificar o conteúdo dessas propostas e se há ou não conveniência de uni-las. Foi elaborada uma primeira minuta e está sendo analisada a questão de submeter o tema a consulta pública, tendo em vista possível retardamento do processo e **considerando que a discussão dentro do Congresso Nacional certamente será bastante acirrada e publicizada** (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2007, ata 7ª da reunião; Grifos da autora)

A disputa sobre qual órgão do executivo assumiria esta pauta passava, também, pela disputa de conceitos sobre o que seria e para quê serviria a transparência e o acesso à informação pública. Somente nas mãos da CGU é que a pauta da transparência poderia servir não apenas para uma boa gestão da informação, mas também para exercer o controle e monitoramento das ações do âmbito do setor público. E, afinal, foi essa *policy image* da transparência que acabou por marcar a pauta da agenda. Se tivesse sido outra, por exemplo, com foco maior na gestão dos documentos e informações, possivelmente teria ficado a cargo do MPOG e do Arquivo Nacional, dando contornos e objetivos totalmente diferentes à LAI e à sua implantação. Muito provavelmente, o sigilo eterno seria mantido, a abertura de informações seria restrita e a lei não serviria como instrumento de *accountability*.

Para o Deputado Reginaldo Lopes, a lei de acesso era uma questão de garantia da gestão e do acesso à informação produzida na esfera do poder público, tanto pelo cidadão como pelo próprio funcionário público. Para os jornalistas engajados, a pauta de relevância era a transparência e o acesso a dados do poder público por meio de fontes confiáveis e obtidas de forma legítima. Para a ONG Artigo 19, tratava-se da garantia do direito humano à informação. E, para o Executivo, era a transparência das atividades e gastos públicos, a fim de exercer o monitoramento e controle das ações dos burocratas e governantes, com intuito de garantir um Estado mais eficiente, eficaz e democrático. Desta forma, a *policy image* da transparência pública apresentada pela figura da CGU era a que dava conta de todas estas pautas. Esse órgão, por sua vez reforçava seu papel por meio do sistema de crenças construído ao redor de si.

Paula Martins, diretora da Artigo 19 no Brasil, faz uma crítica ao modelo adotado pela LAI, que optou por um órgão do próprio executivo ser o responsável por exercer o controle da burocracia pública, promover a abertura das informações públicas e julgar casos de não cumprimento da lei. O ideal, para ela, seria um órgão autônomo com legitimidade de exercer estas funções, externo à estrutura burocrática do Estado.

A gente tinha pontos específicos de questionamento [da minuta da lei] e um deles era a falta [da criação] de um órgão especializado. A CGU fez um trabalho importante, continua fazendo, mas para se criar um sistema mais forte, deveria ter sido um órgão autônomo e especializado, porque a CGU é um órgão de controle interno e tem um limite para o que ela pode fazer em relação ao judiciário, ao legislativo e aos seus pares nos estados e municípios. Então, se fosse um órgão autônomo, seria uma entidade que seria absolutamente dedicada para este tema, aí seria mais fácil harmonizar, criar padrões mais claros de interpretação da lei. Nosso sistema final foi muito descentralizado, você tem absurdos no âmbito estadual e municipal, um órgão centralizado e especializado teria um papel maior nesse sentido, mais força nesse sentido. Mas isso não é uma oposição à CGU, mas ao conceito do sistema de acesso que deveria ser criado. (PAULA MARTINS, 2015, entrevista à autora).

Finalmente, o PL que deu origem à Lei de Acesso à Informação, proposta pelo Executivo e apensada ao PL 219/2003, foi encaminhado ao Congresso em maio de 2009. Com o intuito de mobilizar o governo e a opinião pública, foi realizado um segundo Seminário Internacional de Acesso à Informação Pública, novamente organizado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), com apoio da ONG Artigo 19 e o Centro Knight para o Jornalismo nas Américas. Este seminário contou com a participação da então Ministra da Casa Civil, Dilma Roussef, do então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, do então Presidente do Senado, José Sarney, e de Ministros do Supremo Tribunal Federal. Como afirma Rodrigues,

A Dilma, neste seminário, dentro do Congresso - a gente sempre fez esses seminários nos auditórios do Congresso-, ela se comprometeu, de maneira muito firme, como Ministra da Casa Civil, a finalizar o processo todo e encaminhar a lei para o Congresso, para que a coisa pudesse andar (...). Aí a coisa foi andando, a gente foi fazendo

seminários, encontros, etc. E este seminário foi muito importante, com a Dilma sendo muito enfática, falando muito bem a favor da lei.
(FERNANDO RODRIGUES, 2015, entrevista à autora)

A CGU, que estava na liderança do debate do acesso à informação, encaminhou um anteprojeto de lei à Casa Civil, seguindo a formalidade processual. A Casa Civil, ao receber o documento, consultou os ministérios que tinham competência e atuação afeta àquela matéria. A partir deste momento, foi criado um grupo de trabalho, uma comissão coordenada pela Casa Civil, para discutir o anteprojeto entre estes ministérios e, em seguida, encaminhá-lo ao Congresso³³.

O texto do PL 5228/2009 foi apensado à proposta do PL 219/2003, de acordo com regimento interno da Câmara, segundo o qual, propostas apresentadas por membros da casa têm prevalência. Assim, o PL 219/2003 é reapresentado na Câmara dos Deputados, agora com o texto do PL da CGU incorporado inteiramente ao texto original. Quando o projeto do executivo é apresentado à Câmara, para evitar que começasse do zero, passando por cada comissão temática, foi optado por apensar ao PL 219, criando uma comissão especial com consulta pública, e seguida de apresentação ao Plenário para aprovação final. Com isso, era garantida celeridade no processo de tramitação. A Casa, enfim, aprovou sem grandes entraves o novo PL proposto, pois os membros da Casa já estavam sensibilizados ao tema após discussão do PL do Deputado Lopes.

Entretanto, apesar da aprovação do texto em regime de urgência pela Câmara dos Deputados em abril de 2010, o projeto de lei de acesso a informações públicas encontrou sérios entraves no Senado. O PLC 41/2010 ficou parado no Senado de abril de 2010 até outubro de 2011. Três Comissões do Senado (Constituição e Justiça; Direitos Humanos e Participação Legislativa; e Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática) aprovaram o texto com apenas alguns ajustes de redação.

Porém, ao chegar à Comissão de Relações Exteriores, presidida pelo Senador Collor (PTB-AL), em abril de 2011, depois de um ano no Senado, seu andamento travou. O senador Fernando Collor demorou quatro meses para assumir a relatoria da matéria, emitindo parecer apenas em agosto de 2011.

³³ Participaram da consulta e assinaram o anteprojeto encaminhado ao Congresso a Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Defesa; Advocacia-Geral da União; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério da Secretaria de Comunicação Social; Controladoria Geral da União, conforme EMI nº 00007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR, disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ julho, 2015.

A redação do projeto estabelecia três níveis de sigilo (reservado, secreto e ultrassecreto), com divulgação automática após o fim do prazo, sendo que o prazo mais longo era de 25 anos, renováveis por mais 25, permitindo apenas uma renovação. O projeto também limitava e especificava os responsáveis pela classificação da informação, e previa a publicação de uma lista de todas as informações classificadas e desclassificadas ao final de cada ano.

O senador Fernando Collor apresentou alterações ao texto aprovado na Câmara, propondo mudanças significativas, entre elas: exigência de justificativa do cidadão para ter acesso às informações e exclusão da obrigação de divulgação ativa de informações de interesse público; em relação ao sigilo, o parecer dedicou grande atenção à classificação de informações, o ponto mais polêmico da lei, que contrariava interesses do Ministério da Defesa, do Itamaraty, de alguns parlamentares (como o próprio Collor e Sarney, por exemplo) e de alguns grupos de burocratas dentro do governo. A proposta do Senador acrescentava mais um nível de sigilo, ampliava o número de funcionários responsáveis pela classificação de informação, não deixando-o restrito apenas ao alto escalão de governo; permitia renovações ilimitadas da classificação de sigilo (viabilizando, na prática, o sigilo eterno); excluía a publicação da lista de documentos classificados, e impedia a abertura automática de documentos após o encerramento do período de sigilo³⁴.

Segundo Collor, estas mudanças pretendiam salvaguardar a segurança do Estado e da sociedade, pois a divulgação ativa de informações de interesse público e pedidos de informação sem justificativa representaria um fardo excessivo ao governo, ameaçando sua eficiência e eficácia. Além do mais, a divulgação de dados e informações pela Internet, como previsto pela redação do PLC 41/2010, aumentaria a vulnerabilidade ao ataque de hackers³⁵. Collor, desta forma, dava voz aos “inimigos ocultos” da lei, que temiam ser expostos com a abertura das informações.

O parecer de Collor contrariava os trabalhos das três outras comissões do Senado que tinham se manifestado favoravelmente e em acordo com o texto aprovado pela Câmara de Deputados. Se adotadas as alterações propostas pelo parecer, o PLC 41/2010 teria que voltar para nova aprovação da Câmara, retardando ainda mais o processo de tramitação da lei. Esse era o intuito, provavelmente, de atores que pretendiam ganhar tempo e esperar o debate entorno da LAI arrefecer.

³⁴ Parecer de Fernando Collor de Melo, disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/98379.pdf>, acessado em 04 de dezembro de 2015.

³⁵ Matéria veiculada no blog da Artigo 19, em agosto de 2011, acessada em 02 de fevereiro de 2016, disponível em <http://artigo19.org/blog/titulo-do-post/>

O projeto de lei, que tinha ficado parado na Comissão de Relações Exteriores - sobretudo por conta da oposição do Senador Fernando Collor, que representava as vozes dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores e de alguns grupos do governo -, só foi recolocado em votação quando veio a determinação de cumprimento do Regimento Interno e votação em turno único, devido ao regime de urgência pelo qual tramitava. Essa pressão veio diretamente da Presidente Dilma Rousseff, que teve atuação fundamental na aprovação da lei, exercendo tanto o papel de policy entrepreneur – ao mostrar sensibilidade e engajar-se na pauta desde sua função na Casa Civil, tanto por sua posição privilegiada de Presidente, como apontado por Kingdon, um dos atores de maior peso na agenda decisória.

O que diferencia um pouco, eu acho - sempre apontei isso como especificidade do caso brasileiro e entendo que isso está muito mais relacionado à agilidade com que esse projeto foi tramitado dentro do governo e também no Congresso-, foi a relação que foi feita com a questão da comissão [da verdade] e da abertura dos documentos da ditadura (...). Porque, como no Chile [esse passado] já tinha sido passado a limpo e já era um problema resolvido, no caso brasileiro, não. Então, o que aconteceu: à época a Presidente Dilma era então ministra da casa civil, e para um projeto ser encaminhado ao Congresso Nacional, é a Casa Civil que articula e coordena esse processo dentro do governo, ouvindo os interessados (...). O foco sempre foi muito grande, dentro do próprio governo, na maioria das vezes, até por isso, pelo perfil da Presidente, seu passado, seu histórico, que acabou imprimindo muito mais essa outra perspectiva do acesso à informação (VÂNIA VIEIRA, 2015, entrevista. Grifos da autora).

Finalmente, na noite de 25 de outubro de 2011, o projeto de lei foi aprovado pelo Senado sem alterações no texto que havia sido aprovado na Câmara, por 43 votos a favor e 09 contra, rejeitando, inclusive, o substitutivo de Fernando Collor (PTB-AL) ³⁶.

Não por coincidência, a cerimônia de sanção do projeto de Lei de Acesso à Informação foi também no mesmo dia da sanção do projeto de lei de criação da Comissão da Nacional da Verdade, em 18 de novembro de 2011. Em seu discurso, a Presidenta faz menções claras à relação que as duas leis têm entre si, na sua visão³⁷:

³⁶ Matéria veiculada pelo Knight Center, acessada em 29 de janeiro de 2016, disponível em: <https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/lei-de-acesso-informacao-publica-no-brasil-e-aprovada-no-senado-e-aguarda-sancao-presidencial>

³⁷ Grifos da autora. Dilma Rousseff, acessado em 05 de novembro de 2015, disponível em

Essas duas leis tratam de assuntos distintos, mas estão diretamente ligadas uma à outra. São leis que representam um grande avanço institucional e um passo decisivo na consolidação da democracia brasileira. Leis que tornam o Estado brasileiro mais transparente e garantem o acesso à informação e, ao mesmo tempo, o direito à memória e à verdade e, portanto, ao pleno exercício da cidadania. (...)

Com a vigência dessas duas leis, o cidadão ganha mais poder perante o Estado, mais poder de controle e de fiscalização (...) Vejam a diferença: o Brasil tinha uma lei de sigilo, que impedia que uma parte das informações do Estado se tornasse pública. (...) A informação pública torna-se aberta. Em todas as suas instâncias o poder público torna-se mais transparente, e me refiro a todos os Poderes: ao Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário, nos níveis federal, estadual e municipal.

A Lei de Acesso à Informação (...) garante o acesso à história do país e reforça o exercício cotidiano da fiscalização do Estado. (...) Uma não existe sem a outra, uma é pré-requisito para a outra, e isso lançará luzes sobre períodos da nossa história que a sociedade precisa e deve conhecer.

A construção da lei de acesso à informação no Brasil, como vimos, passou pela significação do problema da falta de transparência do Estado por diferentes atores, cada qual entendendo à sua maneira os malefícios de um Estado opaco, mas a alternativa encontrada convergiu em uma mesma solução: uma lei forte, que previa a criação de instrumentos claros e bem definidos de promoção da transparência dos documentos e atividades dos representantes políticos e da burocracia pública. Para a Presidente Dilma, dentre os diversos benefícios que a lei traria como legado de seu governo – *accountability*, combate à corrupção, fortalecimento da democracia – houve também a aderência à pauta da abertura de documentos militares da Ditadura, permitindo,

finalmente, que se investigassem casos de violação de direitos humanos. Para a sociedade civil organizada, tratava-se de adotar a agenda da transparência pública, um movimento bastante forte internacionalmente e que tem sido adotado por governos de muitos países. Ainda, era também uma forma de poder acompanhar de perto as ações dos representantes da sociedade: políticos e burocratas que possuem acesso à recursos públicos. Já para o poder Executivo, no papel da CGU, foi uma forma encontrada para fortalecer e ampliar a agenda da transparência pública, indispensável às suas atividades de controle interno. Ademais, acabou por inserir uma nova cultura no trato da coisa pública no país, bem como por incentivar melhorias na gestão e conservação das informações e memória das decisões e atividades da gestão pública.

Como se quis demonstrar neste estudo, esta trajetória de fortalecimento do monitoramento e do controle da burocracia pública é um caso particular brasileiro (sem, entretanto, supor que seja o único existente), que não é observado nos demais países latinoamericanos, tampouco é debatido na literatura internacional: como vimos no capítulo dois, as leis de acesso à informação são, em boa parte dos casos, incentivadas pela sociedade civil organizada e/ou pela oposição política, com interesse em garantir maior competitividade eleitoral.

Dito isto, entendemos a construção da agenda da lei de acesso à informação como um caso de sucesso do poder Executivo, o qual se deu em um contexto fértil para o debate sobre combate à corrupção e defesa de um Estado mais transparente. O que também contribuiu muito para este êxito foram os momentos de mudanças pontuais importantes, em que os principais empreendedores políticos souberam aproveitar as janelas de oportunidades que se abriram e construíram uma agenda forte, capaz de difundir sua pauta entre os atores decisórios, unindo esforços do Executivo, com apoio fundamental de atores-chave do Legislativo e da sociedade civil engajada no tema e próxima à esfera governamental.

CONCLUSÃO: A QUEM SERVE A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO?

Como em toda atividade, a eficiência do Estado sofre quando os fluxos de informação não funcionam bem. No Brasil, não apenas a sociedade é pouco informada sobre o que ocorre no Estado como o próprio Estado informa-se pouco sobre si próprio³⁸

A motivação inicial desta pesquisa foi responder ao título desta conclusão: uma vez que a lei de acesso à informação não foi uma pauta da sociedade civil e tampouco contou com mobilização pública, de quem era o interesse em aprová-la e por quê? Quem se beneficiaria por receber informações da gestão pública? A partir destes questionamentos, mapearam-se os atores envolvidos nesta pauta e seus interesses e foi constatado que o Brasil é um caso particular no âmbito do movimento internacional de adoção de leis de acesso à informação, mesmo entre os países latinoamericanos.

Foi constatada, durante a pesquisa, que a construção da agenda da lei de acesso à informação no Brasil possui algumas particularidades, como a apropriação que cada ator fez da problemática do acesso a documentos públicos e a construção comum de uma proposição de lei de acesso a informação como alternativa a este problema. O próprio envolvimento da Câmara dos Deputados, representado pelo proponente do primeiro Projeto de Lei, Deputado Reginaldo Lopes, o envolvimento do Executivo, pela CGU, e da Presidência, em diferentes períodos da construção desta agenda, denota as diferentes significações que o problema do acesso à informação assumiu: primeiro, surge como uma necessidade do parlamento em acessar dados de outros órgãos públicos e a preocupação em regulamentar o artigo 5º da Constituição Federal; em um segundo momento, o problema é apropriado pela CGU, que conduzia o tema da transparência pública no governo e percebeu a convergência deste tema com a pauta da lei de acesso; no terceiro momento, é vislumbrada pela Casa Civil e Presidência a possibilidade de abrir documentos militares da época da ditadura por meio desta lei, bem como garantir maior transparência em sua base de coalizão governamental.

³⁸ Trecho da carta assinada pela Transparência Brasil, enviada à Ministra da Casa Civil, Dilma Roussef, encaminhando o anteprojeto de lei da LAI, em 14 de fevereiro de 2007. Documento foi fornecido à autora durante entrevista com Cláudio Abramo, em 2015.

Para os atores externos ao governo, como ABRAJI e Transparência Brasil, a lei serviria para garantir que a Constituição fosse respeitada, permitindo acesso às informações sobre as atividades do governo quanto ao uso de recursos públicos e garantindo que elas fossem provenientes de fonte confiável e legítima. A questão da transparência das atividades do Estado era, inclusive, a própria missão da Transparência Brasil. Para a ONG Artigo 19, além da transparência, estava colocada a questão do direito humano à informação, seguindo preceitos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Para os atores do governo, neste caso, a Controladoria Geral da União, o Deputado Reginaldo Lopes e a Presidência da República a partir de 2011, tratavam-se, sobretudo, de conseguir obter informações das atividades de seus pares, assegurando controle do que ocorre dentro do Estado e do uso dos recursos públicos, bem como do direito humano à informação, com foco na questão da abertura de documentos militares com dados sobre violações de direitos humanos pelo próprio Estado.

A construção desta agenda começa em 2003, quando é feita a proposição do primeiro projeto de lei de acesso à informação pública na Câmara, pelo Deputado Lopes, o qual contou com apoio do jornalista Fernando Rodrigues, representando a recém-fundada Abraji. O projeto de lei era menos amplo que a proposta enviada seis anos depois pelo Executivo, mas introduzia algumas inovações como quebra do sigilo para casos de documentos públicos relacionados à violação de direitos humanos e a determinação de prazos para que o cidadão recebesse as informações solicitadas. A proposta também previa a criação de uma comissão que ficasse responsável por julgar casos de negação de abertura de informações.

Ainda no ano de 2003, alguns movimentos importantes começam a tomar forma, em prol da promoção da transparência pública: é criada a Controladoria Geral da União e o cargo de Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Um ano depois, este órgão lança o Portal da Transparência, no qual divulgava informações de gastos públicos como valores de contratos e licitações do governo federal, repasse de verba a Estados e municípios, entre outros.

O projeto de lei do Deputado, apesar de ter sido iniciativa parlamentar e estar em consonância com os movimentos de promoção de um Estado mais transparente, não teve forças para permanecer na agenda governamental, mantendo-se como uma pauta restrita a um grupo de atores da Câmara dos Deputados e da Sociedade Civil envolvida com o

governo. Apesar dos esforços de mobilização dos parlamentares e de alguns representantes da sociedade civil organizada, a pauta da regulamentação do acesso à informação acabou por dissuadir-se ao chegar ao Senado.

Neste ínterim, alguns escândalos de corrupção como o caso do Mensalão, do superfaturamento de ambulâncias e obras do PAC por prefeituras e estados sensibilizaram a opinião pública sobre o problema da corrupção e do desvio de recursos públicos por membros do governo – sejam eles da burocracia ou políticos eleitos. Isto fez com que o próprio Presidente Lula fosse cobrado a dar respostas a esta questão, sobretudo porque o escândalo do Mensalão atingia membros do alto escalão de seu governo e de seu partido. Concomitantemente a isso, o Estado enfrentava a debilidade de controle e monitoramento provocada pela descoordenação das estruturas de fiscalização tanto no âmbito de cada poder e esfera administrativa quanto entre esferas e poderes.

Em 2006, com a entrada da Controladoria Geral da União no debate, a proposta de uma lei de acesso à informação voltou para a arena política, mais robusta, ampla e ambiciosa e logrou entrar na agenda governamental, com apoio – ainda que simbólico - do então Presidente Lula. A partir deste ano, a CGU começa a gestar um projeto de lei cujo objetivo é garantir a transparência do Estado e da burocracia pública, no que tange às suas atividades e ao uso dos recursos públicos, promovendo a abertura ativa de documentos. O projeto de lei visava sanar as dificuldades que o próprio governo tinha em acessar documentos públicos: seja porque os funcionários se negavam a fornecê-los e não havia legislação que os obrigassem a isso, seja porque a informação não existia, pois ninguém se preocupava em registrá-la - ou, quando existia, era insuficiente ou malfeita.

Como apontado pelo Deputado Reginaldo Lopes, pelo coordenador de Governo Aberto e Promoção da Transparência da CGU, Otavio Neves, e pela ex-diretora de Transparência e Prevenção da Corrupção da CGU, Vânia Vieira, de fato, a capacidade de monitoramento do Estado sobre ele mesmo era muito baixa, tendo em vista sua amplitude administrativa e sua extensão federativa. Assim, uma forma de auxiliar no monitoramento, foi, num primeiro momento, garantir que existissem informações e que estas fossem de qualidade, que houvesse um mínimo de gestão sobre elas. Em um segundo momento, essas informações precisariam estar disponíveis e acessíveis para quem precisasse monitorá-las. O Estado brasileiro carecia disto. A CGU, que ainda não tinha uma década de existência, já sentia as dificuldades de exercer seu trabalho tendo em vista essas lacunas no âmbito público.

Começa-se, então, a construir no âmbito do governo e da sociedade, a *policy image* da agenda da transparência como a solução para diversos problemas que a gestão pública enfrentava e que precisava dar respostas à sociedade. Enquanto que para a CGU e para os atores envolvidos se tratava muito mais de exercer o controle sobre as atividades da burocracia, o apelo político que encontrou aderência na opinião pública foi a agenda de combate à corrupção.

Oportunamente, a ideia encontrou seu tempo e graças ao trabalho do *entrepreneur político*, Fernando Rodrigues, e do especialista em transparência com poder de voz na CGU, Claudio Abramo, a Controladoria pôde colocar sua pauta na agenda pública, tendo a LAI como sua alternativa ao monitoramento da burocracia pública. O desafio, então, passou a ser colocar este tema na pauta governamental, envolvendo a Casa Civil. A aderência deste órgão à pauta do direito à informação foi, por um lado, a agenda anticorrupção do governo Lula, e, por outro, a trajetória de vida de sua Ministra da Casa Civil, Dilma Roussef, vítima de violência pelo Estado. A pauta do direito à memória e à verdade era latente e a resolução de crimes cometidos pelo Estado contra os direitos humanos de seus cidadãos era uma história que precisava ser clarificada no país.

Ao apresentar o anteprojeto de lei à Casa Civil, os atores conseguiram um aliado importante e fundamental para a agenda da lei de acesso à informação, a Ministra Chefe Dilma Roussef. A partir de então, a tramitação da proposta no Congresso contou com a pressão da Presidência, o que foi fundamental para que o projeto de lei fosse aprovado pelos parlamentares com agilidade na tramitação. Contudo, quando o projeto chegou ao Senado, teve de enfrentar a força de grupos contrários a esta pauta, como o Senador Fernando Collor, porta-voz de setores mais conservadores da burocracia e da “velha política”: o Ministério da Defesa, que tinha receio de abrir documentos militares da época do regime ditatorial, bem como das informações de Estado estratégicas (negociações de compra de armamento bélico, etc.); o Ministério das Relações Exteriores, que possui comunicações e pareceres sobre tratados, disputas e negociações entre Brasil e outros Estados; grupos da própria burocracia estatal, que recebiam serem incumbidos de mais trabalho ao ter de prestar contas de suas atividades; e, por fim, de políticos que recebiam ter suas ações abertas ao escrutínio público.

Entretanto, quando a candidata a Presidência, Dilma Roussef, venceu as eleições, abriu-se uma janela de oportunidade valiosa. Depois de quatro meses de impasse no Senado, a recém empossada Presidente da República pressionou e exigiu o desentrelaçamento da

tramitação do Senado, negociando diretamente com o Senador Collor e o projeto de lei do Executivo foi, então, aprovado pelo Congresso Nacional e a lei foi sancionada no primeiro ano de mandato da Presidente, em novembro de 2011.

A trajetória da construção da agenda da lei de acesso à informação no Brasil é muito rica para ilustrar os modelos de *agenda-setting* da literatura do campo de políticas públicas. Ainda que modelos teóricos nem sempre sejam capazes de abordar toda a realidade, eles são válidos para explicar interações e pontos determinantes de um processo. Identificamos neste trabalho a construção de uma *policy image*, sob valores e conceitos de combate à corrupção e transparência pública, e um sistema de crenças criado em torno dela. Contudo, algo que não é abordado pelas teorias de *agenda-setting* e foi um ponto nevrálgico deste processo, foi o papel que burocracia especializada, a CGU, teve na condução desta pauta. Para Kingdon, o papel dos políticos e burocratas é apenas de mediadores de conflito, sem pauta ou interesse próprio. Como pudemos notar, ambos tinham interesses bem claros na defesa da agenda da LAI, sobretudo a CGU.

Outra identificação que fizemos entre literatura e caso real foi a figura do *policy entrepreneur*, o jornalista Fernando Rodrigues, que tinha bastante acesso aos políticos e soube identificar as oportunidades e os atores do governo fundamentais para este processo, unindo interesses em torno de uma mesma pauta. Não podemos deixar de mencionar, igualmente, o papel de *policy entrepreneur* determinante da Presidente Dilma Roussef na aprovação da lei pelo Congresso Nacional e sanção da lei. Se não fosse por sua posição firme em relação ao grupo opositor, esta lei ficaria parada no Senado por tempo indeterminado ou seria aprovada sem uma cláusula fundamental, a que coloca fim ao sigilo eterno.

Em suma, um exercício de tentar esquematizar e simplificar o mapa deste processo de formação de agenda sob os modelos propostos por Kingdon, Sabatier e Baumgartner e Jones, assume a seguinte configuração:

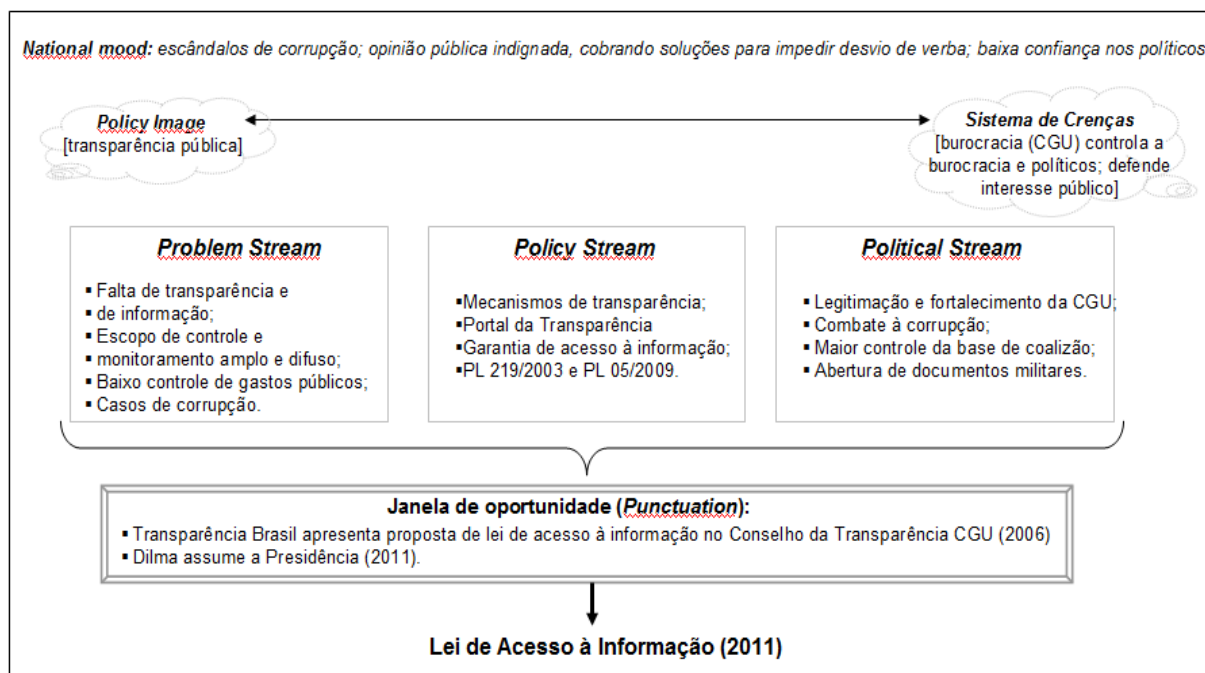


Figura 1: Quadro esquemático da formação da agenda da LAI

Por meio destes modelos de análise, identificamos quem foram os atores e quais eram seus interesses nesta pauta e pudemos constatar que, no caso desta agenda, um corpo burocrático ligado a um órgão de controle do Executivo teve grande êxito em conduzir sua pauta, fazendo com que a lei de acesso à informação servisse para este grupo de burocratas monitorar e controlar a própria burocracia estatal. Seria válido uma análise da implementação da lei de acesso à informação no país nestes cinco anos de existência, para verificar se, de fato, esta lei tem auxiliado a CGU a controlar melhor a burocracia e o uso dos recursos públicos. Outro estudo interessante, mas que coube apenas menção nesta pesquisa, é sobre a difusão de políticas públicas, como o próprio caso da LAI entre os países latinoamericanos. E, por fim, faz-se necessário um aprofundamento do comportamento e papel da burocracia pública enquanto um grupo com interesses próprios e que possui grande força na arena política. Essas propostas não couberam no escopo deste trabalho e ficam, portanto, como perspectiva de pesquisas futuras.

BIBLIOGRAFIA

ANGÉLICO, F. *Lei de acesso a informação e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP), 2012.

ANGÉLICO, F.; TEIXEIRA, M.A.C. Acesso à Informação e Ação Comunicativa: Novo Trunfo para a Gestão Social. *Desenvolvimento em Questão*. Editora Unijuí, ano 10, n. 21. Set./dez., 2012, p. 7-27

Artigo 19. Parecer de Collor Representa Risco à Lei de Acesso à Informação, em agosto de 2011, disponível em <http://artigo19.org/blog/titulo-do-post/>. Acessada em 2 de fevereiro de 2016,

AZEVEDO, Fernando Antônio. Verbete *Agenda Midiática e Agenda Pública*. in: **Dicionário de Políticas Públicas**, org. Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira FUNDAP, 2ª Edição, Editora UNESP, 2013.

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S., Duas Faces Do Poder. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 19, n. 40. Abril de 2011.

_____. Decisions and Nondecisions: an Analytical Framework. *The American Political Science Review*, vol. 57, n.3. Setembro, 1963. p. 632-642.

BASTOS, Aurélio Wander. Leis de Arquivos e Acessos a Documentos Públicos no Brasil – o dilema político do arquivo ultrassecreto. *Revista Justiça e Cidadania*, n. 133, Setembro de 2011. Editora JC. Disponível em www.editorajc.com.br/2011/11/leis-de-arquivos-e-acessos-a-documentos-publicos-no-brasil-o-dilema-politico-do-arquivo-ultrassecreto

BATISTA, Carmem Lúcia. *Informação pública: entre o acesso e a apropriação social*. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo, orientação Prof. Dr. Edmir Perrotti. São Paulo: s.n, 2010. 202p.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. Representation and agenda setting. *The Policy Studies Journal*, v. 32, n.1, 2004, p. 1-24.

_____. *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press, 2ª edição, 2009.

BERABA, Marcelo. *Relatório apresentado no Instituto Prensa Y Sociedad (IPYS)*, em Lima, Peru, em 30 de Setembro de 2002.

BERLINER, Daniel. 2014. The Political Origins of Transparency. *Journal of Politics*, 76, 2: 479–91. Southern Political Science Association, University of Minnesota, 2014.

BEZERRA, M.M; ¿Ilegalidad justificada?: clientelismo controlado en la administración chilena. *Perf. latinoam.* [online] vol.19, n.38, 2011, pp. 227-247..

BIRCHALL, Clare. Radical Transparency?. *Cultural Studies, Critical Methodologies*, SAGE Publications Vol 14(1) 77 –88 2014.

BRASIL. Governo Federal. Acesso à Informação, disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/legislacao-relacionada-1>, acessado em 7 de julho de 2014,

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

CAPELLA, Ana Cláudia N. *O Papel das Idéias na Formulação de Políticas Públicas*. Trabalho apresentado no II Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG, em novembro de 2006.

_____. *Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas*. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas, no 29º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, outubro de 2005. Publicado em BIB, São Paulo, n.61, 1º semestre de 2006, p. 25-52

_____. *O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)*. Tese de Doutorado, Universidade de São Carlos, UFSCar, 2006, 234p.

_____. *Verbetes Agenda-Setting*, in: Dicionário de Políticas Públicas, org. Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira FUNDAP, 2ª Edição, Editora UNESP, 2013.

COBB, Roger W; ELDER, Charles D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic. *The Journal of Politics*, v.33, n.4 (Nov., 1971), p. 892-915. The University of Chicago Press

COBB, Roger, ROSS Jennie-Kieth, ROSS, Marc Howard. Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, v. 70, n.1 (Mar.1976), p. 126-138.

Contas Abertas. Lei de Acesso à Informação Mexicana inclui divulgação de dados dos partidos políticos. 11 de dezembro de 2012. Disponível em: www.contasabertas.com.br/website/arquivos/939, acessada em 6 de fevereiro de 2016.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Presidência, Controladoria-Geral da União – 1º Edição –Brasília: CGU, 2008. Disponível em www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu

COSTA, C. Maria Leite. Acesso à informação nos arquivos brasileiros: retomando a questão. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n.32, 2003, pp_ 178-188.

_____. Intimidade versus Interesse Público: a Problemática dos Arquivos. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n.21, 1998, pp_ 189-199.

COSTA, Rosa. Collor e Sarney atrasam a Lei da Informação. **O Estado de S.Paulo**, 15 de setembro de 2011, acessado em 30 de janeiro de 2016. Disponível: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,collor-e-sarney-atrasam-a-lei-da-informacao-imp-,772711>

ESCOBEDO, Juan Francisco. *Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*. Apresentação no Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, Espanha, julio de 2002. Publicado na Revista Derecho Comparado de la Información n. 2, julho-dezembro de 2003, México.

FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia F. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies* 42, 9: 1143–66, 2009.

FENSTER, Mark. Transparency in search of a theory. *European Journal of Social Theory* SAGE Publications, Vol. 18(2) 150–167 2015.

Folha de S. Paulo. Defesa contradiz Planalto e amplia sigilo de documentos. Publicado na terça-feira, 12 de junho de 2012. Caderno Poder A4. Painel.

HEALD, D.; HOOD, C; *Transparency: The Key to a Better Governance?*. Oxford University Press, reedição 2011

HOWLETT, M.; RAMESH, M., PERL, A. *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. Oxford University Press; 3ª edição, 2009.

INDOLFO, Ana Celeste. *Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na Administração Pública Federal (2004-2012)*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro, 2013. 312 f.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Série Longman Classics in Political Science, Editora Pearson; Editora Longman, 2ª edição, 2002.

LINDBLOM, Charles E., *The Science of 'Muddling Through*. Public Policy. The essential readings. org. Stella Z. Theodoulou and Matthew A. Cahn, (New Jersey: Prentice Hall, 1995) pp.113-127.

LINHARES, Fernando Moura. *O direito de acesso às informações públicas nas democracias representativas contemporâneas*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza. Fortaleza, 2011.

LOPES, Cristiano Aguiar. *Acesso à Informação Pública*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação. Brasília, Maio de 2006.

_____. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos—literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Caderno de Finanças Públicas, Brasília* 8 (2007): 5-40.

_____. O uso das Tecnologias da Informação e Comunicações nas políticas de acesso à informação pública na América Latina. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. CODE 2011, IPEA. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area9/area9-artigo5.pdf>, acessado em 7 de fevereiro de 2016.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012. pp. 54-67.

MARTÍNEZ, Ángela Vivanco. Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado: una Normativa para Chile *Rev. chil.*

derecho v.35 n.2 Santiago ago. 2008

MAZOTTE, Natalia. Governo brasileiro pede urgência na tramitação do PL de acesso à informação. Blog Jornalismo nas Americas. Disponível em <https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/governo-brasileiro-pede-urgencia-na-tramitacao-do-pl-de-acesso-informacao>, acessado em 31 de janeiro de 2016.

_____. Lei de acesso à informação pública no Brasil é aprovada no Senado e aguarda sanção presidencial. Blog Jornalismo nas Americas. Disponível em <https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/lei-de-acesso-informacao-publica-no-brasil-e-aprovada-no-senado-e-aguarda-sancao-presidencial>, acessada em 29 de janeiro de 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 18^o ed, São Paulo: Malheiros Editores, 1993

MENDEL, Toby. “Liberdade de informação: um estudo de direito comparado”. UNESCO, 2^a edição, 2009.

MICHENER, Gregory. FOI Laws Around the World. *Journal of Democracy*, Volume 22, Number 2, April 2011, pp. 145-159. John Hopkins University Press

_____. How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws. *Governance Governance*, Volume 28, Issue 1, pages 77–94, 2014.

_____. Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism. *Latin American Politics and Society* Volume 57, Issue 3, pages 77–99, 2015.

_____. Por que a imprensa brasileira não cobre a Lei de Acesso à Informação? (Análise). Blog Jornalismo nas Americas. Disponível em <https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/por-que-imprensa-brasileira-nao-cobre-lei-de-acesso-informacao-analise>, acessado em 8 de agosto de 2014.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público*, Brasília 62 (4): 407-423 out/dez 2011.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

PRADO, Adriana. Collor e Sarney manobram para adiar votação de lei de acesso à informação no Senado. Blog Jornalismo nas Americas. Disponível em <https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/collor-e-sarney-manobram-para-adiar-votacao-de-lei-de-acesso-informacao-no-senado>, acessado em 26 de janeiro de 2016.

RAMIL, María de los Ángeles Fernández; URRUTIA, Eugenio Rivera. Instituciones informales, coaliciones y gabinetes en el presidencialismo chileno. *Revista de Ciencia Política* Vol. 51, Nº 1, 2013. pp. 155-184

Revista Época. Arquivos da Ditadura são destruídos na Bahia. Acessado em 26 de janeiro de 2016, disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR67969-6009,00.html>

RODRIGUES, Fernando; SOARES, Marcelo. Lula diz que vai dar mais acesso a informação pública. ABRAJI. 27 out. 2006. Disponível em: www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=35, acessada em 2 de fevereiro de 2016.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, n.21, pp. 129-168; Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Holanda, 1988.

SABATIER, Paul A. e WEIBLE, Christopher M., The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications in *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A.Sabatier, University of California, Davis, Westview Press, 2007, pp.189-222.

SCHATTSCHNEIDER, E. *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, p. 68, 1960.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2ª edição, Ed. Cengage Learning, São Paulo, 2013.

SOARES, Marcelo. “18 entidades civis lançam o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas e estudam entrar com Adin contra sigilo eterno”. 22 de novembro de 2004, disponível em www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=141, acessada em 30 de janeiro de 2016.

SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: uma revisão da literatura” in *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez 2006, pp. 20-45.

Transparency Audit. México aprova nova Lei Geral de Transparência e discute Lei da Cidade Aberta para o distrito federal. Disponível em:

www.transparenciaaudit.net/pt-br/news/2015-04/mexico-aprova-nova-lei-geral-de-transparencia-e-discute-lei-da-cidade-aberta-para-o, acessada em 6 de fevereiro de 2016.

WORTHY, B; MEIJER, A.; HART, P.; *Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework Administration & Society Online First*, published on August 19, 2015 SAGE Publication

Websites acessados:

ABRAJI - Disponível em: www.abraji.org.br

Artigo 19 – Disponível em: www.artigo19.org/blog

Câmara Nacional - Disponível em: www.camara.leg.br

Controladoria Geral da União – Disponível em: www.cgu.gov.br

Freedom of Informatio - www.freedominfo.org/2015/09/what-is-transparency

Fórum de Acesso à Informações Públicas – Disponível em: www.informacaopublica.org.br

Portal da Transparência. Disponível em: www.portaltransparencia.gov.br

Senado – Disponível em: www.senado.leg.br

Legislações:

BRASIL, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição Federal de 1988**, acessado em 26 de janeiro de 2016, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

_____ **Decreto 79.099, de 6 de janeiro de 1977**. Revogado pelo Decreto nº 2.134, de 1997. Aprova o Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Acessado em 25 de janeiro de 2016, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D79099.htm

_____ **Decreto nº 4.553 de 27 de dezembro de 2002**. Revogado pelo Decreto nº 7.845, de 2012. 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. Acessado em 25 de janeiro de 2016, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm

_____ **Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997.** Revogado Pelo Decreto nº 4.553, de 27.12.2002. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Acessado em 25 de janeiro de 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2134.htm

_____ **Decreto nº 4.923, de 18 de Dezembro de 2003.** Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4923.htm acessado em 26 de janeiro de 2016.

_____ **Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm

_____ **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm

_____ **Decreto nº 6.370, de 1 de fevereiro de 2008.** Altera os Decretos 5.355, de 25 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, e 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, e determina o encerramento das contas bancárias destinadas à movimentação de suprimentos de fundos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6370.htm

_____ **Decreto Nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm

_____ **Decreto 13.117 de 15 de setembro de 2011.** Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm

_____ **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm

_____ **Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm

_____ **Lei 8.666, de 21 de junho de 2003.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8666cons.htm

_____ **Lei 9.051, de 18 de maio de 1995.** Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9051.htm

_____ **Lei 9.507, de 12 de novembro de 1997.** Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9507.htm

_____ **Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm

_____ **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

_____ **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e

dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm

_____. **Lei Complementar 131, 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acessado em 26 de janeiro de 2016

_____. **Lei 11.111 de 5 de maio de 2005.** Revogada pela Lei nº 12.527, de 2011. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Acessada em 26 de janeiro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm

_____. **Lei 12.527, 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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acessado em janeiro de 2015.

Entrevistas

ABRAMO, Cláudio. Diretor Executivo da Transparência Brasil. Em 12 de novembro de 2015, São Paulo.

LOPES, Reginaldo. Deputado Federal de Minas Gerais pelo Partido dos Trabalhadores. Em 04 de novembro de 2015, Brasília.

NEVES, Otávio. Coordenador de Governo Aberto e Transparência da Controladoria Geral da União. Em 06 de novembro de 2015, Brasília.

MARTINS, Paula. Diretora da Artigo 19 no Brasil. Em 10 de novembro de 2015, São Paulo.

RODRIGUES, Fernando. Jornalista. Em 05 de novembro de 2015, Brasília.

VIEIRA, Vânia. Chefe da Assessoria Especial do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Em 05 de novembro de 2015, Brasília.

Documentos Públicos Oficiais

Programa de Governo 2007/2010 do Presidente Lula, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/lancado-programa-de-governo-para-segundo-mandato-de-lula>

Discurso do Presidente da República, **Luiz Inácio Lula da Silva**, na cerimônia de anúncio de iniciativas do governo federal para facilitar o acesso às informações públicas. Palácio Itamaraty, Brasília-DF, 13 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/1o-semester/13-05-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-anuncio-de-iniciativas-do-governo-federal-para-facilitar-o-acesso-as-informacoes>

Discurso da Presidenta da República, **Dilma Rousseff**, durante cerimônia de sanção do projeto de Lei que garante o acesso a informações públicas e do projeto de Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade. Palácio do Planalto, 18 de novembro de 2011, por Portal do Planalto — publicado 18/11/2011, última modificação 04/07/2014 Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-do-projeto-de-lei-que-garante-o-acesso-a-informacoes-publicas-e-do-projeto-de-lei-que-cria-a-comissao-nacional-da-verdade>

Câmara dos Deputados

Tramitação do Projeto de Lei 219 de 2003, bem como todos os documentos relacionados, acessados em julho de 2015, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**. Parecer do Relator, Deputado Mendes Ribeiro Filho, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, com emendas, e, no mérito, pela aprovação. Disponível em

http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=175103&filename=Tramitacao-PL+219/2003

_____. **Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)**. Parecer do Relator, Deputado Ricardo Rique, pela aprovação. Disponível em http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=129655&filename=Tramitacao-PL+219/2003

LOPES, Reginaldo. **Projeto de Lei da Câmara n. 41 de 2010**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 30 abr. 2010.

_____. **Projeto de Lei da Câmara n. 219 de 2003**. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. 26 fev. 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>
Acesso em: 15 julho de 2015.

_____. **Requerimento de Apensação 5266/2009**. Requer a apensação do PL N.º5228/2009 ao PL N.º 219/2003, que regulam o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências.

_____. **Requerimento 4807/2009**. Requer a apensação do PL N.º5228/2009 ao PL N.º 219/2003, que regulam o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Disponível em http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=059C13C371F14E9871B7041279CF2319.proposicoesWeb1?codteor=657187&filename=Tramitacao-PL+219/2003 acessado em 15 de julho de 2015.

RUSSOMANNO, Celso. **Projeto de Lei n. 1019 de 2007**. Dispõe sobre a aplicação do disposto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e dá outras providências. **Explicação:** Fixa o prazo improrrogável de 30 (trinta) dias para que o órgão público forneça informações ao interessado. Disponível em

<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=350981>

ALENCAR, Chico. **Projeto de Lei nº 1024, de 2004**. Dispõe sobre o acesso a documentos sigilosos, cria a Comissão de Sistematização e Análise de Informações Sigilosas, altera dispositivos das Leis nº 8.159, de 1991 e 11.111, de 2005, e dá outras providências. Disponível em

<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=365367>

PEDROSA, Ciro. **Projeto de Lei n. 4611, de 2009**. Acrescenta o inciso XXIV ao art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que "dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências". Explicação: Inclui como crime de responsabilidade do Prefeito o descumprimento do prazo legal para entrega da documentação relativa aos recursos recebidos pelo município provenientes do Orçamento da União e do Estado. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=422940>

PODER EXECUTIVO. **Projeto de Lei 5228, de 5 maio de 2009**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Explicação: Garante o acesso pleno, imediato e gratuito a informações públicas e estabelece critérios para proteção das informações pessoais e sigilosas. _ Altera a Lei nº 8.112, de 1990, para isentar o servidor de ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência a autoridade competente de informações concernentes à prática de crime ou improbidade. Revoga a Lei nº 11.111, de 2005 e os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 1991. Regulamenta a Constituição Federal de 1988. Projeto chamado de "Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566> acessado em 15 de julho de 2015.

Exposição de Motivos nº 00007 - Subchefia de Assuntos Parlamentares
Exposição de Motivos do Projeto de Lei do Executivo 5.228/2009 - EMI nº 00007
CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR. Brasília, 5 de maio de 2009

Anteprojeto de Lei do Poder Executivo, enviado por Claudio Abramo por email.

Senado Federal

Secretaria - Geral da Mesa, Atividade Legislativa, Tramitação de Matérias, consultado em 15/07/2015, resumo da tramitação e todos os documentos relacionados disponíveis em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674>

SENADO FEDERAL. **Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CJ)**. Relatoria do Senador Demóstenes Torres pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 e, quanto ao mérito, pela sua aprovação. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/80097.pdf>

_____. **Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)**. Relatoria do Senador Humberto Costa pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010, com a incorporação das emendas aprovadas na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática desta Casa. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/89098.pdf>

_____. **Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)**. Relatoria do Senador Walter Pinheiro pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010, com emendas de redação. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/89043.pdf>

_____. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)**. Relatoria do Senador Fernando Collor em PLENÁRIO, em substituição à sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 (nº 219, de 2003, na origem), do Deputado Reginaldo Lopes, que *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 .112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 1.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/98379.pdf>

_____. **Requerimento 670 de 2010**, do Senador Suplicy para que o Projeto de lei 41/2010 seja remetido para exame da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a fim de que seja avaliada sua repercussão no campo da segurança nacional. Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=80566&tp=1>

_____. **Requerimento 681 de 2010**, do Senador Eduardo Azeredo, para que seja ouvida, também, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Disponível em:

<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=80662&tp=1>

_____. **Comissão Diretora**. Parecer nº 1.153, de 2011. Redação final do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 (nº 219, de 2003, na Casa de origem). A Comissão Diretora apresenta a redação final do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 (nº 219, de 2003, na Casa de origem), que 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 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências, consolidando as Emendas nºs 1 a 4 – CCT/CDH, de redação, aprovadas pelo Plenário. Sala de Reuniões da Comissão, em 25 de outubro de 2011. disponível em:

<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=98636&tp=1>.

_____. **Votação em separado** perante a COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 (nº 219, de 2003, na origem), do Deputado Reginaldo Lopes, que 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 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/96056.pdf>

Controladoria Geral da União. Conselho da Transparência. Atas das reuniões do Conselho da Transparência e Combate à Corrupção da CGU, disponíveis em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes>, acessadas em agosto de 2015.

_____. Conselho da Transparência. Documentos de Reuniões. Extratos de Atas. **Extrato da Ata da 4ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Setembro de 2005.

_____. Conselho da Transparência. Documentos de Reuniões. Extratos de Atas. **Extrato da Ata da 5ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.** Março de 2006.

_____. Conselho da Transparência. Documentos de Reuniões. Extratos de Atas. **Extrato da Ata da 6ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.** Junho de 2006.

_____. Conselho da Transparência. Documentos de Reuniões. Extratos de Atas. **Extrato da Ata da 7ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.** 26 jun. 2007.

_____. Conselho da Transparência. Documentos de Reuniões. Extratos de Atas. **Extrato da Ata da 8ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.** Agosto de 2007.

_____. Conselho da Transparência. Documentos de Reuniões. Extratos de Atas. **Extrato da Ata da 9ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.** Setembro de 2008.

_____. Conselho da Transparência. Documentos de Reuniões. Extratos de Atas. **Extrato da Ata da 10ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.** Março de 2009.

_____. Conselho da Transparência. Documentos de Reuniões. Extratos de Atas. **Extrato da Ata da 12ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.** Maio de 2010.

_____. Conselho da Transparência. Documentos de Reuniões. Extratos de Atas. **Extrato da Ata da 13ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.** Junho de 2011.

_____. Conselho da Transparência. Documentos de Reuniões. Extratos de Atas. **Extrato da Ata da 14ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.** Abril de 2012.