

## Artigo

## Dinâmica Política da Formulação da Política de Acesso à Informação no Brasil

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior <sup>1</sup>Cristiano Fonseca Monteiro <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidade de Lisboa / Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Centro de Administração e Políticas Públicas, Lisboa – Portugal

<sup>2</sup> Universidade Federal Fluminense / Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais, Niterói / RJ – Brasil

A formulação da política de acesso à informação no Brasil é retratada como uma “história de sucesso”. Dados sobre a aderência da legislação brasileira aos padrões internacionais indica que suas instituições de acesso estão entre as dez primeiras na dimensão substantiva, mas são as últimas entre elas na dimensão processual. Que mecanismo conduziu esse processo para produzir tal ambivalência? Este estudo assume que a formulação da política de acesso no Brasil representou um processo ambíguo de emulação baseado em legitimidade, orientado para a homogeneização frente ao campo internacional, mas sem quebrar o controle governamental da informação. Este artigo se baseia em trabalhos teóricos sobre difusão de políticas com foco na emulação e aborda teorias sobre conflitos e negociação pelo poder como condutores da formulação de políticas. Os resultados sugerem que a dinâmica política de disputas e acomodação de interesses forjaram esse processo e seus resultados derivaram de *trade-offs* políticos entre atores-chave em questões controversas. Desta forma, materializaram as preferências dos atores não-governamentais por maior abrangência e nenhum “sigilo eterno”, mas também asseguraram a órgãos públicos as prerrogativas de implementação e decisão final sobre recursos. Este caso pode representar um fenômeno mais amplo, considerando que dados comparativos indicam que essa ambivalência na adesão entre as dimensões substantiva e processual da América Latina é maior do que em outras regiões.

**Palavras-chave:** dinâmica política; acesso à informação; transparência; formulação de política; difusão de políticas.

## Dinámica política de la formulación de la política de acceso a la información en Brasil

La formulación de la política de acceso a la información en Brasil se presenta como una “historia de éxito”. Los datos sobre la adhesión de la legislación brasileña a los estándares internacionales indican que sus instituciones de acceso están entre las diez primeras en la dimensión sustantiva, pero son las últimas entre ellas en la dimensión procesal. ¿Qué mecanismo impulsó este proceso para producir tal ambivalencia? Este estudio asume que la formulación de la política de acceso en Brasil representó un proceso de emulación basado en una legitimidad ambigua, orientado a la homogeneización frente al campo internacional, pero sin romper el control gubernamental de la información. Este artículo se basa en el trabajo teórico sobre la difusión de políticas con un enfoque en la emulación y aborda las teorías del conflicto y la negociación del poder como impulsores de la formulación de políticas. Los resultados sugieren que la dinámica política de disputas y acomodación de intereses forjó este proceso

ISSN: 1982-3134 DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220230069>

Artigo submetido em 27 de fevereiro de 2023 e aceito para publicação em 21 de setembro de 2023.

[Versão traduzida]

**Editora-chefe:**Alketa Peci (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) **Editor adjunto:**Mauricio Ivan Dussauge Laguna (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México / CDMX – México) **Pareceristas:**Maria Irene da Fonseca e Sá (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) Ariadne Chloe Mary Furnival (Universidade Federal de São Carlos, São Carlos / SP – Brasil) 

Um dos revisores não autorizou a divulgação de sua identidade.

**Relatório de revisão por pares:** o relatório de revisão por pares está disponível neste [link](#).

y sus resultados derivaron de las compensaciones políticas entre actores clave en temas controvertidos. De esta manera, materializaron las preferencias de los actores no gubernamentales por mayor alcance y ningún “secreto eterno”, pero también aseguraron a los organismos públicos las prerrogativas de implementación y decisión final sobre los recursos. Este caso puede representar un fenómeno más amplio, considerando que los datos comparativos indican que esta ambivalencia en la adhesión entre las dimensiones sustantiva y procesal en América Latina es mayor que en otras regiones.

**Palabras clave:** dinámica política; acceso a la información; transparencia; formulación de políticas; difusión de políticas.

### Political dynamics in policymaking of freedom of information in Brazil

Freedom of information (FOI) policymaking in Brazil is portrayed as a “successful story.” Data on adherence of the Brazilian legislation to international standards indicates its FOI institutions are in the top-ten group in the substantive dimension of FOI but are the last when it comes to the procedural dimension. What mechanism has driven this process to produce such ambivalence? This study assumes that FOI policymaking in Brazil represented an ambiguous legitimacy-based emulation process, oriented toward homogenization to the international field, but without breaking the governmental control over information. It draws on theoretical work on policy diffusion focusing on emulation and uses theories on conflicts and negotiation for power as drivers of policymaking. The results suggest this process was forged by political dynamics of disputes and compromises, and its outcomes derived from political trade-offs between key actors on controversial issues. Thus, the results materialized the preferences of non-governmental actors for a larger scope and no “eternal secrecy” and assured government offices’ prerogatives on implementation and their final decision on appeals. This case may represent a broader phenomenon, considering that comparative data indicates that this ambivalence in adherence between substantive and procedural dimensions is more significant in Latin America than in other regions.

**Keywords:** political dynamics; freedom of information; transparency; policymaking; policy diffusion.

## 1. INTRODUÇÃO

Uma difusão global de políticas de transparência e acesso à informação emergiu com as agendas de direitos humanos e da “boa governança”. Trabalhos sobre essa difusão indicam que ela resultou principalmente de processos baseados em transferência de padrões internacionais baseados no pressuposto de que “transparência reduz corrupção” (S. Costa, 2013; Fox, 2007; Oliveira & F. L. Costa, 2020).

O Brasil é retratado como uma “história de sucesso” e oferece um relevante estudo de caso. Dados sobre a aderência da legislação de acesso à informação a tais padrões indicam que o Brasil está no grupo dos dez primeiros em tópicos associados à precedência do direito à informação, ao escopo e à promoção do acesso. Mas, entre os países nesta posição de topo correspondente à dimensão substantiva, o Brasil é um dos últimos em relação aos procedimentos para efetivação do acesso à informação.

Como se deu a formulação das políticas de acesso à informação no Brasil? Que se impulsionaram este processo, levando-o a produzir tamanha ambivalência? A literatura recente sobre acesso à informação no Brasil concentra sua explicação nas preferências das coalizões “vencedoras”. Em suma, enquanto os estudos focados em atores não-governamentais analisam a relação entre sua agência e a expansão do acesso, aqueles que se concentram nas coalizões pró-governo exploram como as novas instituições reproduzem suas escolhas e visões (Michener, 2014; Pereira, 2016).

Uma análise documental preliminar indicou que esse processo ocorreu entre 2003 e 2012, por meio de cinco canais de decisão administrativa e legislativa. Houve quatro tipos de atores engajados: organizações intergovernamentais (OIGs), organizações não governamentais (ONGs) brasileiras e internacionais, órgãos governamentais e alianças parlamentares. As controvérsias mais significativas entre tais atores foram relacionadas a quatro questões: 1) o escopo do acesso à informação; 2) o prazo

máximo de sigilo admitido; 3) a autonomia do órgão responsável pela coordenação da implementação; e 4) a independência na decisão final sobre recursos a negativas a pedidos de acesso à informação (Câmara dos Deputados, 2003; Controladoria-Geral da União [CGU], 2007, 2015; Senado Federal, 2010).

Os resultados destas questões controversas na nova política de acesso à informação correspondem à ambivalência mencionada acima. Por um lado, o amplo escopo do acesso e a limitação do sigilo a 50 anos, eliminando qualquer possibilidade de “sigilo eterno”, representaram uma maior adesão aos padrões internacionais, empoderando as ONGs e outros atores sociais. Por outro, a coordenação não autônoma e a decisão final não independente retratam uma menor adesão e a continuidade das prerrogativas de controle governamental da informação, existentes desde as instituições anteriores. Trabalhos sobre transparência e acesso à informação no Brasil afirmam que tais resultados impactaram no poder, na discricionariedade e na reputação dos atores engajados, destacando que a opacidade e o monopólio governamental da informação marcam a trajetória da relação sociedade-governo no país (Angélico, 2012; Cunha, 2017; Jardim, 2000; Michener, 2014; Pereira, 2016).

Este estudo assume que a formulação da política de acesso no Brasil representa um processo ambíguo de emulação baseado em legitimidade, orientado para homogeneização em relação ao campo internacional, mas que não rompeu com a lógica de controle governamental da informação das instituições anteriores. Neste sentido, a ambivalência destacada resultou de uma dinâmica de disputas e acomodação de interesses entre preferências de poder dos atores pela mudança (+ aderência) ou pela continuidade (- aderência) em relação às questões controversas. O objetivo é analisar como tal dinâmica política forjou a formulação da política de acesso à informação no Brasil, produzindo diferentes níveis de aderência entre as dimensões substantivas e processuais das novas instituições em relação com os padrões internacionais que as fundaram.

Este trabalho se baseia na literatura sobre difusão e transferência de políticas, focada em processos de emulação baseados em legitimidade (Bugdahn, 2007; Marsh & Sharman, 2009; Radaelli, 2000). Adicionalmente, utilizam-se teorias e conceitos sobre conflitos e negociações de poder como impulsionadores da tomada de decisão como bases teóricas sobre processos de políticas públicas (Allison & Zelikow, 1999; Peters, 2001; Zittoun, 2014). Considerando que os resultados refletem as complexidades de mudanças incrementais e de resistências de sistemas institucionais, exploram-se ideias sobre dependência de trajetória, mudanças *on-path* e retornos crescentes (Deeg, 2005; Pierson, 2000, 2004).

A metodologia adota o referencial do delineamento de processo (*process-tracing*) com análise documental e entrevistas como técnicas de pesquisa a partir do exame de como disputas e acomodações subjacentes forjaram a trajetória do processo (Beach & Pedersen, 2013; Falletti & Lynch, 2009; Mahoney, 2016). Este trabalho se segue com cinco seções: um panorama da trajetória do acesso à informação; a fundamentação teórica e metodológica; a narrativa da formulação da política de acesso; a demonstração da dinâmica política como mecanismo causal; e considerações finais.

## 2. PANORAMA DA TRAJETÓRIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

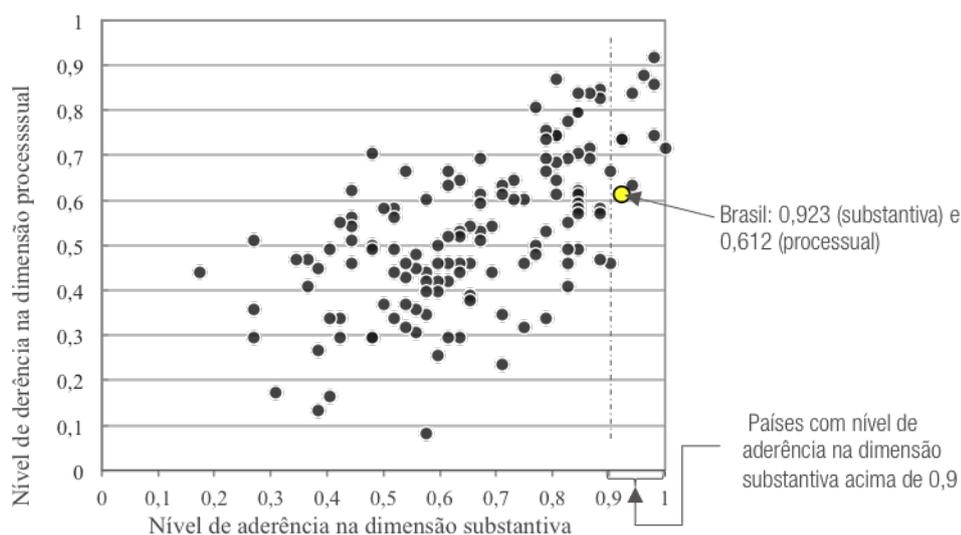
Entre as décadas de 1990 e 2000, diferentes organizações começaram a promover padrões e melhores práticas que associavam liberdade de informação e combate à corrupção com direitos humanos e democracia. Embora seja marcante a associação entre a liberdade de informação e a liberdade de expressão, a disseminação da agenda da “boa governança” representou o principal motor que impulsionou a convergência aos padrões de acesso (Angélico, 2012; Oliveira & F. L. Costa, 2020).

Em 1999, a Article 19 – uma organização não governamental internacional de direitos humanos focada na liberdade de expressão e informação – publicou um documento indicando nove princípios que representam o núcleo central de tais padrões neste período (Angélico, 2012; Mendel, 2003). Esses princípios afirmam a: 1) divulgação máxima; 2) a obrigação de publicar; 3) o governo aberto; 4) escopo limitado de exceções ao acesso; 5) a concessão do acesso razoável e justo, 6) custos baixos para os solicitantes; 7) reuniões abertas; 8) a precedência da divulgação; e 9) a proteção para denunciadores. Conforme indicado, estes princípios visavam apresentar “uma contribuição para melhorar a governança e a *accountability* e fortalecer a democracia em todo o mundo” (Article 19, 2016).

Outros padrões que foram significativos para a convergência dos países latinoamericanos ao acesso à informação foram a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (Organization of American States [OAS], 1996) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (United Nations, 2004). A primeira visa promover a integridade, exigindo que os signatários estimulem a participação da sociedade e das ONGs e criem “órgãos de supervisão” destinados a prevenir e combater a corrupção (OAS, 1996). A segunda define compromissos para promover a transparência e o acesso à informação, bem como aponta sobre a criação de “órgãos preventivos anticorrupção” (United Nations, 2004).

O Brasil é retratado como uma “história de sucesso” na formulação de políticas de acesso de informação baseadas em tais padrões. A Figura 1 mostra os resultados de uma análise comparativa dos dados sobre o nível de aderência das legislações nacionais de acesso aos padrões internacionais, que indica que as instituições brasileiras estão no grupo das dez primeiras em tópicos associados à precedência e à titularidade do direito à informação, ao escopo e à promoção da acesso. Mas entre os países de topo em relação à dimensão substantiva, o Brasil é um dos últimos quanto à dimensão processual da disponibilização da informação (pedidos de informação, exceções, recursos e sanções).

**FIGURA 1 ADERÊNCIA DOS PAÍSES ENTRE AS DIMENSÕES SUBSTANTIVA (X) E PROCESSUAL (Y) DO DIREITO À INFORMAÇÃO**



**Nota:** O valor da dimensão substantiva é a soma dos indicadores das seções “direito à informação”, “escopo” e “medidas promocionais”. A processual é a soma dos indicadores das seções “procedimentos de solicitação”, “exceções e recusas”, “apelações” e “sanções e proteções”.

**Fonte:** Elaborado pelos autores com baseado na Global Right to Information Rating (2022).

O processo de formulação da política de acesso à informação no Brasil transcorreu entre 2003 e 2012, por meio de cinco canais de decisão. Os canais de decisão administrativa foram o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), as “reuniões fechadas” lideradas pela Casa Civil da Presidência da República e as “discussões” que resultaram no veto presidencial do projeto da lei de acesso à informação (LAI) e em seu decreto de implementação. Os canais legislativos foram a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Neste processo, houve oito organizações e alianças parlamentares engajadas as quais promoveram e defenderam padrões internacionais e debateram diretamente sobre sua adaptação aos arranjos institucionais no Brasil. A tomada de posição de tais atores indica que estes constituíram duas coalizões principais. Do lado não governamental estavam a Article 19, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Transparência Brasil, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) e uma frente parlamentar formal chamada Frente Parlamentar pelo Acesso, guiadas pela busca da expansão do direito à informação de ONGs e outros atores sociais.

Transparência Brasil e Abraji foram as ONGs brasileiras engajadas. A primeira foi amplamente reconhecida por seu pioneirismo na defesa da transparência e do combate à corrupção. Também desempenhou um papel central na discussão da primeira minuta do projeto de lei da liberdade de informação apresentado pelo governo federal (Abramo, 2009; CGU, 2015). A Abraji defendeu o acesso à informação com grande foco na liberdade de expressão e na defesa do jornalismo, promovendo seminários e divulgando notícias, cartas abertas e protestos na imprensa e nas redes sociais (Angélico, 2012; Brasil Aberto, 2011).

A Frente Parlamentar pelo Acesso se constituiu como aliança parlamentar formal de deputados federais e atuou em defesa de um amplo escopo para o acesso à informação – alcançando todos os poderes e níveis de governo – e pela eliminação de qualquer hipótese de “segredo eterno”. Tanto o deputado que propôs, em 2003, o primeiro projeto da LAI na Câmara dos Deputados, Reginaldo Lopes, quanto o relator da discussão do projeto de lei naquela casa legislativa, Mendes Filho, eram membros dessa aliança (Article 19, 2007; Abraji, 2017).

Do lado do governo, a primeira organização foi a Controladoria-Geral da União (CGU) e a segunda foi a Casa Civil da Presidência da República. A CGU se constituía como órgão de governo anticorrupção da Presidência, responsável pela implementação de convenções e pela representação do Brasil em fóruns internacionais associados a suas competências legais. Este órgão também elaborou projetos de leis relacionadas ao combate à anticorrupção, acompanhou o seus progressos no Congresso e desenvolveu planos para implementação. A CGU foi o órgão que propôs o decreto presidencial, com a assistência da UNESCO, para estabelecer as regras e procedimentos para a implementação da LAI. Mesmo apoiando a CGU, importa destacar que este escritório da ONU defendia posicionamentos pela redução o controle governamental da informação (CGU, 2010).

A Casa Civil liderava a coordenação das coalizões do governo federal com os partidos, tendo papel central para estabilidade visto que o sistema político no Brasil impõe ao Presidente a necessidade de amplas coalizões políticas para manter a governabilidade. Este gabinete também seria o que melhor representaria as preferências e visões do Presidentes e atuou como responsável pela decisão final dos projetos de lei presidenciais enviados ao Congresso (Lei nº 10.683, 2003). O papel da Casa Civil na formulação da política de acesso foi decisivo tanto no conteúdo dos resultados das questões controversas acima mencionadas quanto no ritmo dado a este processo.

Há indícios nas entrevistas de que uma aliança informal para a “segurança nacional” foi constituída por senadores orientados a manter as prerrogativas de setores governamentais específicos para controlar informações sensíveis relacionadas à defesa, serviços de inteligência e política externa. Essa aliança foi formada durante a análise do projeto da LAI na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional no Senado Federal, liderada pelo ex-presidente Fernando Collor e composta pelo ex-presidente José Sarney e pelos senadores Marcelo Crivella, Blairo Maggi e Sérgio Souza. As preferências dessa aliança nos temas polêmicos eram, em certa medida, semelhantes às da CGU e da Casa Civil (Angélico, 2012; Senado Federal, 2010).

Foram quatro as questões sobre as quais houve maiores disputas entre os atores-chave durante o desenrolar do processo entre os canais de decisão e cujos resultados nas novas instituições corresponderam à ambivalência acima mencionada. Por um lado, o amplo escopo atribuído ao acesso à informação e o limite máximo de sigilo em 50 anos representaram uma maior aderência aos padrões internacionais, que empoderaram as ONGs e outros atores sociais. Por outro lado, a delegação da coordenação da implementação e da decisão final das apelações a órgãos de governo (não autônomos e não independentes) retrata uma menor aderência aos padrões e a manutenção do controle governamental da informação, representando continuidade da lógica das instituições anteriores.

A literatura sobre transparência e liberdade da informação no Brasil aponta que tais resultados impactaram no poder, na discricionariedade e na reputação dos atores envolvidos. Além disso, destaca que a opacidade e o monopólio governamental da informação marcam a trajetória da relação sociedade-governo no país (Angélico, 2012; Cunha, 2017; Jardim, 2000; Michener, 2014; Pereira,

2016). O Quadro 1 mostra essas questões controversas indicando as dimensões correspondentes (substantiva ou processual) e como as instituições relacionadas ao livre acesso à informação anteriormente existentes, os padrões internacionais e as instituições resultantes no Brasil trataram cada uma dessas questões.

### QUADRO 1 QUESTÕES CONTROVERSAS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Questões controversas	Dimensões	Nas instituições anteriores*	Nos padrões internacionais	Nas instituições resultantes
<i>Escopo do acesso à informação</i>	Substantiva	Todos os poderes políticos na esfera federal	Todos os poderes em todos os níveis de governo	Todos os poderes em todos os níveis de governo
<i>Prazo máximo de segredo</i>	Substantiva	Sem limite (“segredo eterno”)	<u>20 anos de prazo máximo</u>	<u>50 anos de prazo máximo</u>
<i>Autonomia da coordenação da implementação</i>	Processual	Coordenação delegada a órgãos não autônomos	Delegação a órgãos autônomos	Delegação a órgãos não autônomos
<i>Independência nas decisões finais sobre recursos</i>	Processual	Decisão delegada a órgãos não independentes	Delegação a órgãos independentes	Delegação a órgãos independentes

\* Regras estabelecidas para Decreto nº 5.301 (2004), Lei nº 11.111 (2005) e Medida Provisória nº 226 (2004).

Fonte: Elaborado pelos autores baseada na CGU (2007, 2015), Câmara dos Deputados (2003) e Senado Federal (2010).

### 3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E METODOLÓGICA

Este estudo assume que a formulação da política de acesso à informação no Brasil representou um processo ambivalente de emulação baseado na legitimidade, orientado para a homogeneização em relação ao campo internacional, mas que não rompeu com a lógica do controle governamental da informação estabelecida em instituições anteriores. A hipótese é que as disputas e acomodações de preferências de poder entre os atores-chave forjaram tal processo, produzindo a destacada ambivalência resultante na política.

Aqui, adota-se a perspectiva de transferência de políticas que considera este conceito e seu correlato – a difusão – como representativos de fenômenos ligados à relação dialética estrutura/agência. Sendo um processo complexo, ocorre através de decisões e ações de múltiplos atores (IGOs, ONGs, órgãos, etc.) baseadas em diferentes mecanismos e lógicas (aprendizagem/isomorfismo e consequencialidade/adequação) (Dolowitz & Marsh, 2000; Marsh & Sharman, 2009).

Esta multiplicidade de fatores que permeiam tais processos está ligada às tensões inerentes entre as normas internacionais e as instituições internas retratadas pelo jogo de preferências de poder dos atores envolvidos. Neste sentido, mesmo os processos de elaboração de políticas resultantes de transferência de políticas, baseadas na emulação por conta de forças isomórficas, reproduzirão estas

tensões pelo poder que se refletirão como ambiguidades em seus resultados (DiMaggio & Powell, 1991; Marsh & Sharman, 2009; Radaelli, 2000).

Conforme indicado na hipótese, pressupõe-se que a política brasileira de acesso à informação resultou de uma transferência de padrões internacionais (I) baseada na legitimidade, impulsionada principalmente por disputas e acomodações de preferências de poder. Esta dinâmica política que envolveu os atores engajados representa o mecanismo causal (M) que explica como tal processo produziu a ambivalência (O) destacada na política resultante em relação aos padrões que a fundamentaram.

Adotando os principais pontos propostos por Beach e Pedersen (2013), Falleti e Lynch (2009) e Mahoney (2016), esta hipótese é representada pela fórmula “ $I \rightarrow M \rightarrow O$ ”. Abrindo-se a “caixa preta” do mecanismo causal, “M” pode ser decomposto em preferências de poder (P), como variável independente, e recursos de poder (R) e regras de tomada de decisão (D), como variáveis intervenientes. A fórmula final é “ $I \rightarrow (P \rightarrow R + D) \rightarrow O$ ”. Portanto, não são apenas os padrões (I) e as preferências (P) que importam para os resultados, mas também as regras sobre a tomada de decisões e as competências, reputação e influência mobilizadas pelos atores-chave envolvidos.

Este estudo adota o quadro analítico proposto por Beach e Pedersen (2013) como referência primária para conceituar a dinâmica política do processo de formulação da política de acesso à informação no Brasil como um mecanismo causal. O quadro que propõem, dividido em cinco partes, visa analisar como as preferências de poder de burocracias estatais forjaram políticas externas resultantes de processos de difusão/transferência. Estas partes caracterizam a transmissão causal indicando: preferências de poder dos atores, batalhas pelos canais de decisão, debates dentro do canal, a mobilização de recursos de poder e a reprodução das preferências dos “vencedores” nos resultados (Beach & Pedersen, 2013).

Aqui, adapta-se esta referência para incluir organizações governamentais e não governamentais e grupos específicos, bem como a existência de uma hierarquia entre as preferências de poder de cada um desses atores e ainda uma perspectiva multicanal sobre os processos políticos que considera as batalhas por posições em cada um de tais canais e o impacto das mudanças exógenas e endógenas no decorrer do processo. A literatura sobre administração pública, análise de políticas públicas e relações internacionais tem proposto o estudo das preferências ligadas a diferentes tipos de atores. As organizações governamentais procuram melhorar ou garantir suas posições de poder no arranjo estatal, buscando principalmente aumentar ou assegurar as suas competências e áreas de influência (F. L. Costa, 2010; Peters, 1998, 2001). As alianças de membros do Congresso tendem a seguir o núcleo ideológico dos seus líderes e, de uma forma significativamente pragmática, as preferências dos seus apoiantes e da base eleitoral. É uma situação comum no Brasil devido ao seu sistema político baseado no “presidencialismo de coalizão” e na força das representações subnacionais (Nunes, 2010; Power & Zucco, 2011).

As preferências das ONGs costumam estar mais associadas à relevância de suas agendas e ao seu protagonismo. Como estes atores dependem de doações, é vital para eles o reconhecimento das agendas que defendem e do seu papel fundamental na elaboração e implementação de políticas. As preferências das organizações intergovernamentais tendem a reproduzir a necessidade de estabelecimento de agendas relacionadas às suas áreas de influência. Neste sentido, necessitam garantir a legitimidade dos padrões que fornecem para manter a sua influência nas políticas e instituições dos países sob o seu âmbito (Barnett, 2004; Simmons et al., 2006).

Sobre os canais de decisão e ação, Allison e Zelikow (1999) e Blomdahl (2016) indicam que eles representam espaços regularizados para a construção de ações coletivas sobre questões específicas. Neste estudo, esses canais representam as arenas específicas onde ocorrem decisões e ações formais sobre determinadas questões por meio de polarizações e coalizões entre atores legitimados. As instituições que regulam esses canais constituem regras particulares quanto à entrada de sujeitos, à participação de atores decisores e de *advocacy* e à tomada de decisões (Beach & Pedersen, 2013).

Certos atores podem ter mais vantagens nos debates e na tomada de decisões dependendo do canal selecionado. A interpretação das regras que regulam esses canais ou as instituições-alvo sob discussão também podem produzir benefícios de poder e legitimidade para atores específicos (Zittoun, 2014). Além disso, o equilíbrio dos recursos de poder entre os atores nos canais é outra fonte importante para a explicação. Considerando que mudanças exógenas e endógenas podem afetar as preferências dos atores e alterar o jogo de interpretação e o equilíbrio de poder, os reflexos de tais mudanças nas polarizações e coalisões nos canais devem ser considerados. Portanto, a sequência e os intervalos entre as mudanças relevantes e os movimentos dos principais atores são importantes. Juntos, refletem disputas e acomodação de preferências de poder que representam elementos de transmissão de “força causal” através do mecanismo causal da dinâmica política.

Resultados, batalhas e negociações sobre os “significados” dos assuntos e possíveis resultados de mudanças devem surgir durante os debates e influenciam as decisões finais (Beach & Pedersen, 2013). Os resultados desses “jogos” de interpretação de instituições e mobilização de competências, reputação e influência em cada um dos canais são transmitidos até o último canal, que deverá produzir os resultados de interesse que reflitam a disposição das tomadas de posição dos diferentes atores e suas preferências de poder (Zittoun, 2014).

A próxima seção narra os “eventos de interesse” que caracterizam disputas e acomodações de preferências de poder, coletados a partir de pesquisa documental e entrevistas. As fontes da primeira foram diretrizes internacionais, normas formais, processos administrativos e legislativos, atas de reuniões, notícias e relatórios de simpósios e seminários. As entrevistas foram realizadas junto a membros de ONGs e IGOs, servidores de órgãos públicos e congressistas, que participaram do processo de formulação. Utilizaram-se, também, dados de trabalhos científicos anteriores sobre o acesso à informação no Brasil. Apesar da dificuldade inerente de apreensão de informações que caracterizam os eventos da dinâmica política, tal combinação metodológica permite desenvolver inferências causais e obter evidências sobre cadeias entre fenômenos políticos e resultados de políticas públicas (Beach & Pedersen, 2013; Falletti & Lynch, 2009; Mahoney, 2016).

#### **4. NARRANDO A DINÂMICA POLÍTICA DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSO NO BRASIL**

Em 2003, o primeiro mandato do presidente Lula começou sem maioria no Congresso. Seu partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), era reconhecido por seu compromisso com agendas relacionadas aos direitos humanos, liberdade de expressão e integridade. Sua proposta para as eleições de 2002 baseou-se em um programa específico de prevenção à corrupção que se seguiu a uma campanha promovida pela Transparência Brasil para comprometer os candidatos a melhorar os mecanismos de controle social e transparência (Abramo, 2002).

Em fevereiro de 2003, o deputado federal Lopes, do PT, engajado em movimentos sociais pelos direitos humanos, propôs a primeira versão do projeto de lei de acesso à informação justificando que

se baseava principalmente na experiência da lei de acesso e demais instituições mexicanas (Angélico, 2012). Tal proposta não indicava categorias de informações, prazos de sigilo e órgãos responsáveis pela implementação da política de acesso e pelas decisões sobre recursos (Câmara dos Deputados, 2003). Os órgãos governamentais não participaram desta primeira proposta (Angélico, 2012; Rodrigues, 2004).

Em maio de 2003, a CGU recebeu competências relacionadas à promoção da transparência e foi criado o Conselho de Transparência Pública, para debater e propor melhorias para a prevenção da corrupção (Decreto nº 4.923, 2003). Entre seus membros estavam representantes da CGU, que dirigia este conselho, da Casa Civil e de outros oito órgãos, bem como de sete ONGs, entre elas a Transparência Brasil (Decreto nº 4.923, 2003). A CGU selecionou as ONGs que comporiam este conselho com base na importância que este órgão lhes atribuiu em relação aos seus esforços de prevenção e combate à corrupção (Decreto nº 4.923, 2003).

Em junho de 2005, o presidente Lula promulgou a Lei nº 11.111 (2005), que manteve critérios da legislação anterior que permitiam a renovação ilimitada da classificação “ultrassecreta”, representando uma hipótese de “sigilo eterno” (Abraji, 2017). Essa lei atribuiu a uma comissão mista liderada pela Casa Civil e composta por órgãos do Poder Executivo Federal “não independentes” a responsabilidade pela decisão final sobre informações classificadas (Lei nº 11.111, 2005).

Desde então, a Abraji ampliou sua campanha iniciada em 2003 contra o “segredo eterno” (Abraji, 2017). No mês seguinte, por sugestão da Transparência Brasil, o Conselho de Transparência Pública passou a discutir uma nova proposta de projeto de lei de acesso à informação (CGU, 2015; Abramo, 2009, 2018). A reputação desta ONG permitiu que o seu representante fosse o relator deste debate (CGU, 2015). Evidências apontam que os membros do conselho tinham conhecimento do projeto de lei de acesso à informação do deputado Reginaldo Lopes, mas não há informações de que tenham procurado levar essa proposta à Câmara dos Deputados (Angélico, 2012; CGU, 2015).

A proposta resultante dos trabalhos do conselho indicava os três níveis de governo no escopo do acesso à informações e um prazo máximo de sigilo de 30 anos. No entanto, não reproduzia todos os princípios do Article 19 e da lei de acesso mexicana, relacionadas à autonomia na coordenação na implementação e à independência da decisão final sobre apelações (Abramo, 2009, 2018). Este texto foi enviado para análise da Casa Civil e os membros do conselho, exceto a CGU, não obtiveram qualquer informação a seu respeito até março de 2009 (Abramo, 2009; CGU, 2015).

Durante as “reuniões fechadas” lideradas pela Casa Civil, alguns acontecimentos aumentaram a pressão pela aprovação de uma lei brasileira de acesso. Grandes escândalos de corrupção marcaram a campanha pela reeleição do presidente Lula, em 2006, que prometeu apresentar o projeto de lei de acesso à informação ao Congresso o mais rápido possível (Abramo, 2009). Em 2007, seu segundo mandato começou com uma maioria confortável no Congresso. Desde este ano, a Article 19, a Abraji e outras ONGs buscaram ampliar a coalizão pelo acesso à informação, resultando na criação da Frente Parlamentar no Congresso (Article 19, 2007).

No início de 2009, a Casa Civil enviou versão de novo texto do projeto de lei de acesso aos membros do Conselho de Transparência Pública, destacando que ele refletia as ideias centrais da lei mexicana (CGU, 2015). Em março de 2009, esses membros e outras ONGs brasileiras e internacionais fizeram quatro críticas principais a tal proposta:

- a) A redução do escopo na nova versão, que passou a ser limitada ao Poder Executivo Federal, que era a principal reivindicação da Transparência Brasil.
- b) O fato de que a CGU, e não um órgão independente, seria responsável pela coordenação da implementação e pelo exame das recusas na primeira instância de recurso.
- c) A decisão final sobre apelações caberia à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, denominada CMRI, que, assim como a comissão anterior criada pela Lei nº 11.111 (2005), seria liderada pela Casa Civil e composta por órgãos não independentes do Poder Executivo Federal.
- d) O poder do CMRI de renovar sem limites a classificação de informações “ultrassecréticas” representava um “segredo eterno”, hipótese que foi a principal crítica da Abraji, do Article 19, da UNESCO e da Frente Parlamentar (Abramo, 2009, 2017; Angélico, 2012; Article 19, 2009).

Em abril de 2009, a Abraji promoveu um seminário com o objetivo de debater tais críticas. Participaram dirigentes da Casa Civil, da CGU, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal e representantes do México, do Chile e dos EUA, além de ONGs e IGOs, como Transparência Brasil e UNESCO (Article 19, 2009; Contas Abertas, 2009; FreedomInfo, 2009). Naquela época, a imprensa oficial publicou notícias indicando que a elaboração daquele projeto teria sido uma iniciativa de órgãos governamentais. Esse fato desencadeou uma reação da Transparência Brasil, que reivindicou o reconhecimento de seu papel de liderança nesse processo (Abramo, 2009, 2018). Sob tais críticas, a Casa Civil e a CGU alteraram a proposta, ampliando o escopo para todos os poderes e níveis de governo. O presidente Lula enviou o projeto ao Congresso em maio de 2009 (Câmara dos Deputados, 2003).

A CGU permaneceu como órgão central para implementação do acesso à informação e exame de recursos em primeira instância com base em três argumentos. Primeiro, este órgão tinha competências para implementar padrões internacionais e representar o Brasil em questões de prevenção e combate à corrupção. Em segundo lugar, os seus resultados em projetos e atividades destinados a promover a transparência proativa foram amplamente reconhecidos, inclusive pela UNESCO e pela Transparência Brasil. Terceiro, a criação de um novo órgão autônomo geraria alterações na lei orçamentária que só poderiam entrar em vigor se previstas no ano anterior.

Há indícios nas entrevistas de que a proposta de limitação do escopo do acesso à informação ao Poder Executivo Federal e da composição da CMRI visava reduzir a resistência de representantes de governos subnacionais e de membros de outros poderes. Há também informações de que tal composição resultou de decisão política da Casa Civil, que tinha superioridade hierárquica sobre todos os demais ministérios, inclusive sobre a CGU. Dessa forma, poderia ter como objetivo manter sob seu controle a decisão final sobre o acesso às informações em poder dos órgãos do Poder Executivo Federal.

O debate e a aprovação do projeto da LAI na Câmara dos Deputados ocorreram entre maio de 2009 e abril de 2010 e foram acompanhados de perto pela CGU. O deputado Reginaldo Lopes solicitou a apensação deste projeto à sua proposta anterior e que seu debate ocorresse por meio de uma comissão especial. Esses pedidos foram aprovados e esse processo legislativo, que quase não havia avançado desde 2003, passou a ser vigorosamente debatido. O relator indicado foi o deputado Mendes Filho, jornalista ligado a ONGs que defendiam a liberdade de expressão, como Abraji e Article 19, e membro da Frente Parlamentar (Abraji, 2017; Angélico, 2012). Nesse período, a CGU cultivou sua reputação com base nos resultados positivos de suas políticas anticorrupção, enfatizando iniciativas de transparência proativa, principalmente o Portal da Transparência (CGU, 2009).

Em audiências públicas, representantes da CGU, da Casa Civil e de outros órgãos executivos federais indicaram os “excelentes resultados” deste primeiro órgão. Representantes da UNESCO, da Transparência Brasil, da Article 19 e da Abraji afirmaram a importância da aprovação do projeto de lei de acesso enviado pelo presidente Lula. Apesar disso, também destacaram a limitação relacionada à continuidade do “segredo eterno” e o empoderamento da CGU e da Casa Civil, caso ficasse na liderança da CMRI (Câmara dos Deputados, 2003).

O projeto de lei foi aprovado e enviado ao Senado Federal em abril de 2010 sem alterações relacionadas à coordenação não autônoma de implementação. No entanto, houve três alterações aprovadas pela comissão especial. Primeiro, os órgãos que recusassem o acesso a informações sobre direitos humanos ou orçamento deveriam enviar as informações sobre tal recusa aos respectivos ministérios públicos e tribunais de contas. Em segundo lugar, a CMRI também seria composta por representantes de outros poderes da esfera federal, que não estariam subordinados à Casa Civil. Terceiro, a limitação de uma única renovação da classificação “ultrassecreta”, eliminando o “segredo eterno” (Câmara dos Deputados, 2003).

Essas alterações não agradaram aos órgãos governamentais e demais órgãos do Poder Executivo Federal. Os dois últimos foram os mais polêmicos na tramitação no Senado Federal (Angélico, 2012). Mesmo com essa modificação, a CGU assinou um Projeto de Cooperação com a UNESCO visando a elaboração de um plano de implementação da nova política de acesso à informação para o Poder Executivo Federal, que seria formalizado por meio de decretos presidenciais (CGU, 2010).

A tramitação do projeto de lei no Senado Federal ocorreu entre maio de 2010 e outubro de 2011 e foi marcada pela troca do chefe do governo federal. A presidente Dilma Rousseff, ex-ministra da Casa Civil da Presidência, teve alta aprovação popular e a mais significativa coalizão de apoio naquela casa legislativa desde a redemocratização, até então. A tramitação se deu de forma regular nas três primeiras comissões do Senado Federal. Para as audiências públicas, os senadores não convidaram nenhuma ONG. No entanto, ouviram o representante do Itamaraty, bem como da CGU e da UNESCO, que já haviam participado de audiências na Câmara dos Deputados (Senado Federal, 2010).

Na quarta e última, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, houve intenso debate entre abril e outubro de 2011, mesmo sem audiências públicas. O ex-presidente da República Fernando Collor liderava essa comissão e assumiu a posição de relator do projeto (Senado Federal, 2010). Durante esse debate, Collor e os senadores Marcelo Crivella, Blairo Maggi, Sérgio Souza e o outro ex-presidente, José Sarney, que também era presidente do Congresso, formaram uma aliança informal (Senado Federal, 2010).

Por um lado, há indicações nas entrevistas de que essa “aliança para a segurança nacional” representava os receios e resistências de partidos da oposição e de setores governamentais que detinham informações sensíveis associados a defesa, serviços de inteligência e relações externas. Por outro lado, o seu poder sobre o ritmo de aprovação do projeto nesta última comissão permitiu que alguns membros barganhassem sobre diferentes questões, inclusive sobre posições de liderança em empresas estatais.

A tramitação perdeu ritmo e o ex-presidente Fernando Collor e outros membros da “Aliança para a Segurança Nacional” propuseram alterações substanciais. Estas modificações incluíam retomar o “segredo eterno”, redução de escopo, descentralizar a coordenação da implementação e passar a decisão final sobre apelações a uma comissão composta por todos os chefes das Forças Armadas e representantes de todos os poderes políticos no nível federal (Angélico, 2012; Senado Federal, 2010).

Em junho de 2011, Abraji, Transparência Brasil e Article 19 iniciaram uma vasta campanha para que se fizesse valer o texto aprovado pela Câmara dos Deputados (Brasil Aberto, 2011).

Evidências apontam que o convite feito, em julho de 2011, pelo governo dos EUA para que o Brasil compartilhasse a liderança da iniciativa global “Parceria Governo Aberto” (OGP) levou a Casa Civil e a CGU a mobilizar o apoio político do governo federal para aprovar o projeto da LAI. Um dos requisitos para a co-liderança da OGP era a existência de legislação de acesso à informação (Angélico, 2012).

Considerando que quaisquer alterações nesta última casa legislativa tornariam necessária uma nova revisão do projeto na Câmara dos Deputados, a Casa Civil e a CGU conseguiram levá-lo a votação rápida para derrubar as emendas da “Aliança pela Segurança Nacional”. Tal decisão dos órgãos governamentais de acelerar a aprovação do projeto de lei com foco na co-liderança da OGP resultou na manutenção do texto da Frente Parlamentar que ampliou o escopo, estabelecendo um prazo máximo de sigilo de 50 anos e conferindo maior independência à decisão final sobre apelações (Angélico, 2012).

A presidente Dilma Rousseff promulgou a LAI em 18 de novembro de 2011, mesmo dia em que criou a Comissão da Verdade destinada a investigar abusos de direitos humanos ocorridos durante a ditadura civil-militar no Brasil (1964-1985) (Angélico, 2012). A promulgação da LAI ocorreu com o veto presidencial a duas alterações incluídas na comissão especial da Câmara dos Deputados:

- a) O primeiro veto eliminou a obrigação de que os órgãos que recusassem acesso à informação sobre direitos humanos ou orçamento enviassem informações sobre tal recusa aos ministérios públicos e tribunais de contas.
- b) O segunda excluiu a composição compartilhada do CMRI com representantes de outros poderes da esfera federal (Mensagem nº 523, 2011).

Tal veto foi proposto pela CGU, Casa Civil da Presidência e outros ministérios, reforçando a preferência de tais órgãos em monopolizar a decisão final sobre recusas de acesso relacionadas ao Poder Executivo Federal. Há indicações nas entrevistas de que a falta de reclamações sobre elas indica que os membros do ministério público e de tribunais de contas não tinham interesse mais significativo na política de acesso à informação, naquele momento.

O decreto de implementação da LAI, que a CGU elaborou com a assistência da UNESCO (CGU, 2010), estabeleceu que a CMRI seria chefiada pela Casa Civil e que seria composta apenas por órgãos do Poder Executivo Federal, com maior participação de setores que detinham informações sensíveis (defesa, relações exteriores e serviços de inteligência) (Decreto nº 7.724, 2012). Confirmou-se que a CGU seria o órgão responsável pela coordenação da implementação do LAI e pela análise de recursos de primeiro nível (Decreto nº 7.724, 2012).

## 5. DEMONSTRAÇÃO DA DINÂMICA POLÍTICA COMO MECANISMO CAUSAL

Centrando-se na dinâmica política narrada da seção anterior, a demonstração do mecanismo causal exige: 1) revelar as disputas e acomodações; 2) como as preferências de poder dos atores orientaram estes eventos; e 3) como os resultados refletem as contradições e *trade-offs* entre essas preferências.

Nesse sentido, esta demonstração visa apresentar o papel de tal dinâmica política durante o processo de formulação da política de acesso, indicando como as preferências, os poderes mobilizados

e os impactos das regras de decisão explicam os resultados de cada um dos canais de decisão. Esta demonstração é baseada nas seguintes informações:

- a) O Quadro 1 apresenta os resultados das questões polêmicas em cada canal de decisão e os atores-chave que tiveram suas preferências por eles atendidas, resumindo o conteúdo dos Quadros A, B e C, no Apêndice;
- b) O Quadro A, no Apêndice, apresenta os atores-chave, suas orientações, prioridades (preferências primárias) e preferências secundárias sobre as questões controversas e os recursos de poder de que dispuseram;
- c) O Quadro B, no Apêndice, traz informações sobre as partes do mecanismo de dinâmica política de cada canal e seus resultados, que representaram insumos para o próximo; e
- d) O Quadro C, no Apêndice, apresenta os resultados de interesse indicando suas correspondências com as preferências de poder dos atores-chave, separadas em prioridades e preferências secundárias sobre as questões controversas.

As informações dos quadros acima mencionadas correspondem às variáveis da fórmula “ $I \rightarrow (P \rightarrow R + D) \rightarrow O$ ”, que representa a hipótese de que a política brasileira de acesso à informação resultou de um processo ambíguo de transferência de padrões internacionais baseado na legitimidade (I), impulsionado por disputas e acomodações entre as preferências de poder (P) dos atores-chave envolvidos, mediados por seus recursos de poder (R) e pelas regras de tomada de decisão aplicáveis (D) em cada um dos canais de decisão no caminho da formulação de política, produzindo ambivalências (O) na política resultante em relação aos próprios padrões que a fundamentaram.

Os achados apresentados nos quadros anteriores indicam que o mecanismo proposto explica adequadamente a ambivalência produzida pela formulação da política de acesso à informação. Mostram a transmissão de forças causais entre as preferências dos atores-chave e a sua reprodução através dos vários canais. O Quadro 1, abaixo, e a Quadro C, no Apêndice, indicam que a LAI e seu decreto de implementação resultaram de uma acomodação silenciosa e prolongada entre as preferências dos atores engajados.

## QUADRO 2 EVOLUÇÃO DAS QUESTÕES CONTROVERSAS EM CADA CANAL E ATORES COM PREFERÊNCIAS ATENDIDAS

		Canais de Decisão					
Questões controversas		Conselho da Transparência (2005- 2006) • <i>Atores com preferências atendidas</i>	Reuniões “fechadas” da Casa Civil (2008-2009) • <i>Atores com preferências atendidas</i>	Câmara dos Deputados (2009-2010) • <i>Atores com preferências atendidas</i>	Senado Federal (2010-2011) • <i>Atores com preferências atendidas</i>	Veto Presidencial e Decreto de Implementação (2011-2012) • <i>Atores com preferências atendidas</i>	
	Escopo	Todos os poderes e níveis de governo • <i>Transparência Brasil Abraji</i>	→ Poder Executivo federal • <i>Transparência Brasil Abraji Article 19 UNESCO</i>	→ Todos os poderes e níveis de governo • <i>Transparência Brasil Abraji Article 19 UNESCO Frente Parlamentar</i>	→ Todos os poderes e níveis de governo • <i>Transparência Brasil Abraji Article 19 UNESCO Frente Parlamentar</i>	→ Todos os poderes e níveis de governo • <i>Transparência Brasil Abraji Article 19 UNESCO Frente Parlamentar</i>	
		Prazo máximo de sigilo	30 anos • <i>Transparência Brasil Abraji</i>	→ “Segredo eterno” • <i>Gabinete Civil da Presidência CGU*</i>	→ 50 anos • <i>Frente Parlamentar Abraji Article 19 UNESCO Transparência Brasil</i>	→ 50 anos • <i>Frente Parlamentar Abraji Article 19 UNESCO Transparência Brasil</i>	→ 50 anos • <i>Frente Parlamentar Abraji Article 19 UNESCO Transparência Brasil</i>
			Coordenação da Implementação	Colegiados inter-poderes por esfera de governo • <i>Transparência Brasil CGU Abraji</i>	→ Um órgão de governo por cada poder e esfera • <i>CGU Casa Civil Transparência Brasil</i>	→ Um órgão de governo cada poder e esfera • <i>CGU Casa Civil Parlamentar UNESCO Transparência Brasil</i>	→ Um órgão de governo cada poder e esfera • <i>CGU Casa Civil Frente Parlamentar UNESCO Transparência Brasil</i>

Continua

Decisão Final sobre Recursos	Canais de Decisão							
	“Sem informação”	→	Um colegiado por cada poder e esfera • Casa Civil • CGU	→	Um colegiado de todos os poderes por esfera • Frente Parlamentar • Abraji • Article 19 • UNESCO • Transparência Brasil	→	Um colegiado de todos os poderes por esfera • Frente Parlamentar • Abraji • Article 19 • UNESCO • Transparência Brasil	→

**Nota:** Este Quadro consola as informações dos Quadros A, B e C, no Apêndice.

\* Há indicações de que foram preferências pragmáticas, voltadas a diminuir a resistência à aprovação.

\*\* Durante a audiência pública na Câmara dos Deputados, os representantes da Transparência Brasil indicaram diferentes posicionamentos sobre a questão.

\*\*\* Apesar de prover e defender padrões de direitos humanos, a UNESCO tem uma abordagem pragmática para manter a sua influência, incluindo ajudar a CGU no decreto de implementação da LAI.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Centrando-se nos atores não ligados ao governo brasileiro, que provieram os padrões internacionais ou os defenderam, é necessário considerar a pouca resistência contra o “descompasso” que o empoderamento da CGU e da Casa Civil representou frente ao princípio do 5º da Article 19. Embora a ONU e seus escritórios não possam afetar formalmente a soberania dos países e as ONG tenham geralmente menor poder de barganha com os governos, os esforços dos atores relacionados a estes dois tipos para eliminar o “segredo eterno” foram consideravelmente maiores do que em relação às demais questões. Este achado indica que tais organizações podem considerar alguns princípios e padrões de acesso à informação mais importantes do que outros, e de que a luta por todos ao mesmo tempo e na mesma proporção poderia resultar na não adoção dos mais relevantes. Seguindo essa ideia de preferências secundárias do lado não governamental, cabe destacar que esses atores admitiram que a CGU seria a melhor organização para liderar a implementação da política de acesso à informação no Poder Executivo Federal, mesmo que isso reduzisse a aderência aos padrões internacionais.

Existem algumas questões críticas em relação ao *trade-off* político para as organizações governamentais, que abrem mão do “segredo eterno” para manter o poder na coordenação da implementação e na decisão final sobre recusas de acesso às informações detidas pelos órgãos do Poder Executivo Federal.

Primeiro, a LAI extinguiu o sigilo das informações sobre abusos de direitos humanos, tornando-as acessíveis a qualquer pessoa, o que representou um dos compromissos mais significativos do Partido dos Trabalhadores e dos ex-presidentes Lula e Dilma Rousseff.

Em segundo lugar, esta nova lei extinguiu o “sigilo eterno”, mas os prazos de classificação permitiram que informações ultrassecretas permanecessem sob restrição por até 50 anos, o que permite que informações “classificadas” permaneçam sob segredo por um prazo até 2,5 vezes maior do que o recomendado pelos padrões internacionais.

Terceiro, embora não tenha sido atendida a preferência da “Aliança para a Segurança Nacional” de que a decisão final sobre os recursos fosse dada a uma comissão com maior presença das forças armadas, a comissão resultante foi constituída com maior participação de setores governamentais que detinham informações sensíveis (defesa, serviços de inteligência e políticas externas). Sobre tal aliança, também é necessário ressaltar a informação de que alguns de seus membros podem ter desacelerado o ritmo do projeto da LAI na última comissão do Senado para possíveis preferências cruzadas de poder relacionadas a cargos em empresas estatais.

O último ponto refere-se às mudanças nas posições dos órgãos governamentais após o convite do governo dos EUA para a co-liderança da OGP. A prioridade imediata relacionada à rápida aprovação do projeto da LAI fez com que eles abandonassem temporariamente sua primeira preferência associada à decisão final sobre os recursos. No momento seguinte à aprovação do Congresso, propuseram então à Presidente que impusesse um veto contra o texto da composição da CMRI para depois estabelecer uma nova composição por meio de um decreto presidencial – o que representaria uma possível estratégia de “veto presidencial substitutivo”, já que exclui por veto e inclui por decreto um texto que constava de lei aprovada pelo Congresso.

Essa revelação do mecanismo causal da dinâmica política - que explica como as ambivalências na aderência da política de acesso à informação no Brasil aos padrões internacionais que a fundaram resultaram de disputas e acomodação de preferências de poder entre atores não estatais internacionais e nacionais e organizações governamentais brasileiras engajadas no processo de formulação - contribui para estudos sobre acesso à informação e para literatura sobre transferência de políticas públicas.

Relativamente à agenda de pesquisa sobre acesso à informação, a ambivalência dos resultados dos mecanismos causais indica que a política e as instituições são importantes e que não houve “vencedores levando tudo”. Embora novas regras e procedimentos caracterizem a manutenção do controle governamental da informação, eles também reproduzem as preferências dos atores não estatais em limitar esse poder. E ainda tratando dos ganhos para os estudos sobre acesso à informação, é relevante apontar que os mesmos padrões e atores internacionais envolvidos na formulação da política de acesso no Brasil também influenciaram a difusão de tais políticas em outros países latino-americanos. Os dados utilizados no gráfico da Figura 1 indicam que a “lacuna” entre o nível de aderência em temas associados à dimensão substantiva e aqueles relacionados aos procedimentos de “disponibilização de informações” nesta região do globo – não apenas no Brasil – é maior do que no resto do mundo.

No que diz respeito às contribuições para a literatura sobre transferência de políticas públicas (e difusão, convergência, tradução etc.), mesmo assumindo estes fenômenos políticos como movimentos isomórficos baseados na lógica da adequação, este estudo sugere que tais processos não representam mecanismos de emulação pura e sem contradições. Conforme indicado, a política brasileira de acesso resultou de um processo de transferência que reproduziu em seu traçado e resultados as ambiguidades dos processos dialéticos estrutura-agência envolvendo as tensões inerentes entre instituições internacionais e domésticas que ocorreram através dos jogos de preferências de poder de atores engajados.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo apontou que a dinâmica política forjou a formulação da política de acesso à informação no Brasil, indicando que seu resultado descreve o produto de um *trade-off* político entre os atores-chave em relação às questões controversas. Pressupõe-se que a política brasileira de acesso tenha resultado de um processo ambíguo de transferência de padrões internacionais (I) baseado na legitimidade, impulsionado por disputas e acomodações entre as preferências de poder (P) dos atores engajados, mediado por seus recursos de poder (R) e pelas regras de tomada de decisão aplicáveis (D), produzindo ambivalências (O) na política resultante em relação aos padrões internacionais que a fundamentaram, o que é representado pela fórmula “ $I \rightarrow (P \rightarrow R + D) \rightarrow O$ ”.

Observando a política de acesso resultante, concretizaram-se as preferências mais significativas das organizações e grupos pelos direitos humanos e pelo acesso à informação relacionadas à expansão do escopo do direito à informação e à eliminação de qualquer possibilidade de “segredo eterno”. Por outro lado, garantiu-se a continuidade das prerrogativas dos órgãos governamentais de coordenar a implementação e de “dar a palavra final” sobre os recursos a negativas de pedidos de informação. Tais resultados explicam a ambivalência na aderência entre temas relacionados à dimensão substantiva do direito à informação na política brasileira de acesso e aqueles ligados aos procedimentos de “disponibilização de informações”.

Esta revelação do mecanismo causal da dinâmica política demonstra que aspectos relevantes da formulação da política de acesso no Brasil contribuem para a agenda de pesquisa sobre acesso à informação e para a literatura sobre transferência de políticas públicas.

No que diz respeito à agenda sobre acesso, a ambivalência indica que a política e as instituições são importantes para explicar o processo de formulação analisado. Os comportamentos dos atores foram altamente orientados para o poder e a legitimidade e “nenhum vencedor levou tudo”. Também é relevante destacar que os mesmos padrões e atores internacionais envolvidos na formulação da política de acesso no Brasil também influenciaram a difusão do acesso à informação em outros países latino-americanos. Além disso, a “lacuna” entre o nível de aderência da dimensão substantiva e os procedimentos de “disponibilização da informação” nesta região – não apenas no Brasil – é maior do que no resto do mundo.

Sobre as contribuições para a literatura sobre transferência de políticas públicas (e difusão, convergência, tradução, etc.), mesmo assumindo esses fenômenos políticos como movimentos isomórficos baseados na lógica da adequação, este estudo sugere que tais processos não representam mecanismos de emulação pura e sem contradições. Conforme indicado, a política brasileira de liberdade de informação resultou de uma transferência que reproduziu em seu traçado e resultados as ambiguidades da dialética estrutura-agência, envolvendo as tensões entre instituições internacionais e domésticas que ocorreram através dos jogos de preferências de poder de atores engajados.

## REFERÊNCIAS

- Abramo, C. W. (2002, 09 de agosto). Para além do discurso. *Folha de S. Paulo*. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0908200210.htm>
- Abramo, C. W. (2009, 07 de abril). A César o que é de César (mas devagar com o andor). *Observatório da Imprensa*. <https://www.observatoriodaimprensa.com.br/educacao-e-cidadania/caderno-da-cidadania/a-cesar-o-que-e-de-cesar-mas-devagar-com-o-andor/>
- Abramo, C. W. (2018, 28 de julho). Risco de retrocesso na proteção de dados pessoais. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaofz07072018/07/claudio-weber-abramo-risco-de-retrocesso.shtml>
- Allison, G., & Zelikow. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Longman.
- Angélico, F. (2012). *Lei de Acesso à Informação Pública e seus Possíveis Desdobramentos à Accountability Democrática no Brasil* (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.
- Article 19. (2007, 24 de abril). *Iniciativa da sociedade civil pelo acesso à informação é lançada no Brasil*. <https://artigo19.org/2007/04/24/definindo-difamacao/>
- Article 19. (2009, agosto 06). *Projeto de Lei que regulamenta acesso à informação deve ser pauta no Congresso no segundo semestre*. <https://artigo19.org/2009/08/06/projeto-de-lei-que-regulamenta-acesso-a-informacao-deve-ser-pauta-no-congresso-no-segundo-semester/>
- Article 19. (2016). *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. <https://www.artigo19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>
- Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo. (2017). *Notícias*. <https://www.abraji.org.br/noticias>
- Barnett, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Blomdahl, M. (2016). Bureaucratic Roles and Positions: Explaining the United States Libya Decision. *Diplomacy & Statecraft*, 27(1), 142-161. <http://dx.doi.org/10.1080/09592296.2016.1137739>
- Brasil Aberto. (2011, 28 de junho). *Carta aberta à Presidente*. <https://abaixosigiloeterno.wordpress.com/carta-aberta-a-presidente/>
- Bugdahn, S. (2007). Does the EU Stifle Voluntary Policy Transfer? A study of the introduction of Freedom of Information in Portugal and Ireland. *Public Administration*, 85(1), 123-142. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00637.x>
- Câmara dos Deputados. (2003). *Projeto de lei nº 0219, de 2003*. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>
- Controladoria-Geral da União. (2007). *Processo 00190.009300/2007-49*.
- Controladoria-Geral da União. (2009). *Prêmios*. <http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/Premios.asp>
- Controladoria-Geral da União. (2010). *Projeto de Cooperação Técnica entre o Governo Brasileiro e a UNESCO: Política Brasileira de Acesso à Informações Públicas*.
- Controladoria-Geral da União. (2015). *Documentos de Reuniões*. <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes>
- Contas Abertas. (2009). *CGU deve ser reestruturada para lei de acesso a informação ter sucesso, afirma fórum*. <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/2333>
- Costa, F. L. (2010). *Reforma do Estado e contexto brasileiro: criticado paradigma gerencialista*. Editora FGV.
- Costa, S. (2013). Do Freedom of Information Laws Decrease Corruption? *Journal of Law, Economics & Organization*, 29(6), 1317-1340. <https://doi.org/10.1093/jleo/ews016>
- Cunha, M. C., Filho. (2017). The Right to Information System in Brazil: Tensions between Transparency and Control of Information. *Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 4, 412-434. <https://doi.org/10.5771/0506-7286-2017-4-412>

- Decreto nº 4.923 de 18 de dezembro de 2003.* (2003). Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4923.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4923.htm)
- Decreto nº 5.301 de 9 de dezembro de 2004.* (2004). Regulamenta o disposto na Medida Provisória no 228, de 9 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5301.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5301.htm)
- Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.* (2012). Regulamenta a Lei nº 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. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)
- Deeg, R. (2005). Change from Within: German and Italian Finance in the 1990s. In W. Streeck, & K. Thelen (Eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economics* (pp. 169-202). Oxford University Press.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). Introduction. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago Press University.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Falletti, T. G., & Lynch, J. F. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143-1166. <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4), 663-671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- FreedomInfo. (2009, April 07). *Brazil Pledges to Pass Right to Information Bill*. <http://www.freedominfo.org/2009/04/brazil-pledges-to-pass-right-to-information-bill/>
- Global Right to Information Rating. (2022). *By Country*. <https://www.rti-rating.org/country-data/>
- Jardim, J. M. (2000). *Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. EdUFF.
- Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.* (2003). Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm)
- Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005.* (2005). Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm)
- Mahoney, J. (2016). Mechanisms, Bayesianism, and process tracing. *New Political Economy*, 21(5), 493-499. <https://doi.org/10.1080/13563467.2016.1201803>
- Marsh, D., & Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269-288. <https://doi.org/10.1080/01442870902863851>
- Medida Provisória nº 226, de 29 de novembro de 2004.* (2004). Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO e altera dispositivos da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que trata do apoio ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas, da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, que institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, da Lei nº 9.872, de 23 de novembro de 1999, que trata do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda - FUNPROGER, da Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, e da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/mpv/226.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/mpv/226.htm)
- Mendel, T. (2003). *Freedom of information: a comparative legal survey*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000134191.locale=en>
- Mensagem nº 523, de 18 de novembro de 2011.* (2011). Veta parcialmente a LAI. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/msg/vep-523.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/msg/vep-523.htm)

- Michener, G. (2014). How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 28(1), 77-94. <https://doi.org/10.1111/gove.12075>
- Nunes, E. (2010). *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Jorge Zahar Ed.
- Organization of American States. (1996). *Inter-American Convention Against Corruption*. [https://www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_american\\_treaties\\_B-58\\_against\\_Corruption.asp](https://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp)
- Oliveira, T., Jr., & Costa, F. L. (2020). Reforma do Estado e Política de Acesso à Informação no Brasil. In P. Cavalcante, & M. S. Silva (Eds.), *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios* (pp. 365-390). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Pereira, T. C. (2016). *A Formação da Agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do Executivo e o controle da burocracia pública* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. <https://doi.org/10.11606/D.100.2016.tde-09082016-131041>
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: the politics of co-ordination. *Public Administration*, 76(2), 295-311. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy* (5a ed.). Routledge.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: history, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Power, T., & Zucco, C., Jr. (2011). Ouvindo os Próprios Parlamentares. In T. J. Power, & C. Zucco Junior (Eds.), *O Congresso por el mesmo: autopercepções da classe política brasileira* (pp. 11-36). Editora UFMG.
- Radaelli, C. M. (2000). Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 25-43. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00122>
- Rodrigues, F. (2004, 18 de dezembro). Uma chance para Lula. *Uol Notícias*. <https://noticias.uol.com.br/fernandorodrigues/041218/>
- Senado Federal. (2010). *Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010*. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674>
- Simmons, B., Dobbin, F., & Garrett, G. (2006). *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge University Press.
- United Nations. (2004). *United Nations Convention Against Corruption*. [https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf)
- Zittoun, P. (2014). *The Political Process of Policymaking: A Pragmatic Approach to Public Policy*. Palgrave Macmillan.

**Temístocles Murilo de Oliveira Júnior** 

Doutor em Políticas Públicas; Pesquisador em Estágio de Pós-Doutoramento junto ao Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (CAPP/ISCSP/ULisboa); Pesquisador ligado ao Laboratório de Governança, Gestão e Políticas Públicas em Defesa Nacional, sediado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares, sediado na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Lab GGPP/PPGCM/ECEME); Coordenador de Integridade Pública e Auditor Federal de Finanças e Controle em exercício no Ministério da Igualdade Racial. E-mail: tmurilo@edu.ulisboa.pt

**Cristiano Fonseca Monteiro** 

Doutor em Sociologia; Professor Associado do Departamento de Sociologia e Metodologia em Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Unidade Federal Fluminense. E-mail: cmonteiro@id.uff.br

**CONTRIBUIÇÕES DOS AUTORES**

**Temístocles Murilo de Oliveira Júnior:** Conceitualização (Igual); Curadoria de dados (Liderança); Análise Formal (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração do projeto (Liderança); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Igual).

**Cristiano Fonseca Monteiro:** Conceitualização (Igual); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Escrita - revisão e edição (Igual).

**DISPONIBILIDADE DOS DADOS**

O conjunto de dados que suporta os resultados deste estudo está disponível mediante solicitação de informações ao autor correspondente, Temístocles Murilo de Oliveira Júnior (tmurilo@edu.ulisboa.pt), ou às organizações governamentais e não governamentais nele mencionadas. O conteúdo das entrevistas não está disponível publicamente por conter informações que podem comprometer a privacidade dos participantes da pesquisa.

**AGRADECIMENTOS**

Os autores agradecem os comentários e sugestões de Richard Deeg, Frederico Lustosa da Costa, Francisco Duarte, Tulia Falleti, Fernando Filgueiras, Jonathan Fox, Eduardo Gomes, Charles Pessanha e Matthew Taylor. Os dados, achados e análises aqui contidos são de responsabilidade dos autores e não refletem opiniões ou pontos de vista de qualquer organização governamental, intergovernamental ou não governamental.

## APÊNDICE

### QUADRO A OS ATORES ENGAJADOS, A ORIENTAÇÃO NO PROCESSO, AS PREFERÊNCIAS PARA AS QUESTÕES CONTROVERSAS E OS RECURSOS DE PODER

Atores-chave	Orientação no engajamento no processo de formulação	Prioridades nas questões controversas	Preferências secundárias nas questões controversas	Recursos de poder disponíveis e mobilizados
Article 19	Garantir a liberdade de expressão e promover os seus padrões de acesso à informação	<ol style="list-style-type: none"> <li>20 anos de prazo máximo de sigilo</li> <li>Escopo amplo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Decisão independente dos recursos</li> <li>Coordenação autônoma da implementação</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reputação como “provedor de padrões”</li> <li>Influência na mídia</li> </ul>
UNESCO	Garantir os direitos humanos e sua área de influência	<ol style="list-style-type: none"> <li>20 anos de prazo máximo de sigilo</li> <li>Escopo amplo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Decisão independente dos recursos</li> <li>Coordenação autônoma da implementação</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reputação como “provedor de padrões”</li> <li>Influência no governo federal</li> </ul>
Transparência Brasil	Expandir o escopo da transparência no Brasil	<ol style="list-style-type: none"> <li>Escopo amplo</li> <li>30 anos de prazo máximo de sigilo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Decisão independente dos recursos</li> <li>Coordenação da implementação pela CGU</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reputação como defender da transparência</li> <li>Influência na mídia</li> </ul>
Abraji	Garantir a liberdade de expressão	<ol style="list-style-type: none"> <li>20 anos de prazo máximo de sigilo</li> <li>Escopo amplo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Decisão independente dos recursos</li> <li>Coordenação autônoma da implementação</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reputação como Defensor da liberdade de expressão</li> <li>Influência na mídia</li> </ul>
Frente Parlamentar	Garantir a liberdade de informação para afirmar o seu núcleo ideológico e o interesse dos seus apoiantes políticos	<ol style="list-style-type: none"> <li>Máximo de 50 anos</li> <li>Escopo amplo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Decisão independente dos recursos</li> <li>Coordenação da implementação pela CGU</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representação de interesses no Congresso</li> <li>Autoria do projeto de lei da Câmara dos Deputados</li> </ul>

Continua

Atores-chave	Orientação no engajamento no processo de formulação	Prioridades nas questões controversas	Preferências secundárias nas questões controversas	Recursos de poder disponíveis e mobilizados
<b>CGU</b>	Reforçar o combate à corrupção para garantir o seu papel central como agência anticorrupção	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordenação da implementação pela CGU</li> <li>2. Casa Civil liderando decisão final sobre recursos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escopo restrito</li> <li>2. Manutenção do “sigilo eterno”</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prerrogativas de agência anticorrupção</li> <li>• Reputação por resultados positivos anteriores</li> </ul>
<b>Casa Civil</b>	Atender os compromissos e manter coligações do governo federal no Congresso	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Casa Civil liderando decisão final sobre recursos</li> <li>2. Coordenação da implementação pela CGU</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Escopo restrito</li> <li>4. Manutenção do “sigilo eterno”</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prerrogativas de órgão de coordenação política</li> </ul>
<b>Aliança pela “Segurança Nacional”</b>	Garantir o “sigilo eterno” e o controle governamental das informações	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Manutenção do “sigilo eterno”</li> <li>2. Setores da defesa participando das decisões finais sobre recursos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Coordenação não autônoma e descentralizada</li> <li>4. Escopo restrito</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representação de interesses no Congresso</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores.

## QUADRO B DISPUTAS E ACOMODAÇÕES DE PREFERÊNCIAS NOS CANAIS DE DECISÃO

Canal de Decisão	Conselho da Transparência (2005-2006)	Reuniões na Casa Civil (2006-2009)	Câmara dos Deputados (2009-2010)	Senado Federal (2010-2011)	Veto Presidencial e Decreto de Implementação (2011-2012)
<b>Batalhas pelos canais de decisão e por posições de poder nos canais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CGU lidera o conselho e escolhe seus membros.</li> <li>- <i>Transparência Brasil</i> obteve a relatoria da proposta para o projeto da LAI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Casa Civil realizou reuniões fechadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Frente Parlamentar</i> requereu e conseguiu a criação de comissão especial composta por seus membros e obteve a posição de relatoria do projeto da LAI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O líder da Comissão de Relações Exteriores, que era ex-presidente da República e membro da Aliança pela “Segurança Nacional” tomou a posição de relatoria do projeto da LAI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CGU liderou o processo de elaboração do decreto de implementação com assistência da UNESCO</li> </ul>
<b>Questões sob conflito e negociação (atores)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escopo (Transparência Brasil)</li> <li>- Prazo máximo de sigilo (Transparência Brasil)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escopo (Transparência Brasil <i>versus</i> órgãos governamentais)</li> <li>- Sigilo eterno (Abraji e Article 19 <i>versus</i> órgãos governamentais)</li> <li>* ‘protagonismo’ (Transparência Brasil <i>versus</i> CGU)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escopo, prazo máximo e independência da decisão final (<i>Frente, Abraji, Article 19, UNESCO, Transparência Brasil versus</i> órgãos governamentais)</li> <li>- Coordenação autônoma (Abraji, Article 19 e UNESCO <i>versus</i> Frente, Transparência Brasil e órgãos governamentais)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prazo máximo e escopo (Aliança pela “Segurança Nacional” <i>versus</i> ONGs)</li> <li>- Autonomia da coordenação e independência da decisão final (Aliança <i>versus</i> órgãos governamentais)</li> <li>** Mudança no ritmo o da tramitação [barganha por diretoria em estatal + prazo para OGP] (“Aliança” <i>versus</i> órgãos governamentais)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Independência na decisão final de recursos (CGU + Casa Civil)</li> <li>*** ‘exclusão da obrigação de envio de informação aos ministérios públicos e tribunais de contas sobre recusas de acesso a informações sobre direitos humanos e orçamento’ (CGU + Casa Civil)</li> </ul>

Continua

Canal de Decisão	Conselho da Transparência (2005-2006)	Reuniões na Casa Civil (2006-2009)	Câmara dos Deputados (2009-2010)	Senado Federal (2010-2011)	Veto Presidencial e Decreto de Implementação (2011-2012)
<b>Mudanças endógenas e exógenas</b>	- Aprovação da Lei nº 11.111 (2005) que manteve o “sigilo eterno” e a comissão não independente	- Segundo mandato de Lula com maioria. - Conselho de Direitos Humanos da ONU clama que o Brasil aprove sua lei de acesso	[Nenhum]	- Primeiro mandato de Dilma Rousseff com ampla maioria - EUA convidam o Brasil para compartilhar a liderança da OGP	[Nenhum]
<b>Recursos de poder mobilizados (atores)</b>	- Reputação ( <i>Transparência Brasil</i> ) - Competências de liderar o Conselho e escolher seus membros (CGU) - Influência na mídia (Abraji e Article 19)	- Competências legais para liderar reuniões fechadas e manutenção de 3 das 4 questões controversas (Casa Civil e CGU) - Reputação e influência na mídia (Transparência Brasil, Abraji e Article 19)	- Prerrogativas de requerer a apensação do projeto de LAI enviado por Lula ao projeto que já estava em tramitação ( <i>Frente Parlamentar</i> ) - Reputação dos resultados do Portal da Transparência (CGU) - Reputação e influência na mídia (Transparência Brasil, Abraji e Article 19)	- Maioria para emendar e definir o ritmo da tramitação do projeto de lei (Aliança pela “Segurança Nacional”). - Suporte político no Congresso (órgãos governamentais) - Reputação (CGU e UNESCO) - Reputação e influência na mídia (Transparência Brasil, Abraji e Article 19)	- Competências legais para propor o veto presidencial e a elaboração do decreto de implementação (Casa Civil e CGU) - Reputação (CGU) - Reputação e influência como provedor de padrões internacionais (UNESCO)

Continua

Canal de Decisão		Conselho da Transparência (2005-2006)	Reuniões na Casa Civil (2006-2009)	Câmara dos Deputados (2009-2010)	Senado Federal (2010-2011)	Veto Presidencial e Decreto de Implementação (2011-2012)
Resultados Parciais/Finais	Escopo (dimensão substantiva)	Amplio (+ aderência)	Restrito (- aderência)	Amplio (+ aderência)	Amplio (+ aderência)	Escopo amplo (+ aderência)
	Prazo máximo (dimensão substantiva)	30 anos (+ aderência)	“Segredo eterno” (- aderência)	50 anos (aderência parcial)****	50 anos (aderência parcial)****	50 anos de prazo máximo (aderência parcial)****
	Coordenação (dimensão processual)	[Nenhum]	Não autônoma (- aderência)	Não autônoma (- aderência)	Não autônoma (- aderência)	Coordenação não autônoma da implementação (- aderência)
	Decisão final (dimensão processual)	[Nenhum]	Não independente (- aderência)	Independente (+ aderência)	Independente (+ aderência)	Decisão final sobre recursos não independente (- aderência)

\* A disputa pelo “protagonismo” não representou um dos temas polêmicos destacados, mas sua existência indica batalhas por reputação e “legitimidade” que caracterizam os acontecimentos da dinâmica política.

\*\* Embora esta questão não estivesse entre as controversas, foi essencial para a dinâmica política, alterando a prioridade imediata dos órgãos governamentais, obrigando-os a abandonar temporariamente a sua primeira preferência relativa à não independência da decisão final dos recursos.

\*\*\* Este veto proposto pela CGU e pela Casa Civil indica a preferência de tais repartições governamentais pela composição do CMRI somente com órgãos do Poder Executivo Federal.

\*\*\*\* O prazo máximo de 50 anos representa 2,5 vezes mais que os 20 anos recomendados pelos padrões internacionais da Article 19.

Fonte: Elaborado pelos autores.

### QUADRO C RESULTADOS ASSOCIADOS ÀS PRIORIDADES E PREFERÊNCIAS SECUNDÁRIAS

Atores	Prioridades ✓ aprovado / ✗ rejeitado / ✓ ✗ parcial (observações)	Preferências Secundárias ✓ aprovado / ✗ rejeitado / ✓ ✗ parcial (observações)
Article 19	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Exclusão do “sigilo eterno”</li> <li>✓ Escopo amplo (todos os poderes e esferas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ Coordenação autônoma da implementação</li> <li>✗ Decisão final independente dos recursos</li> </ul>
UNESCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Exclusão do “sigilo eterno”</li> <li>✓ Escopo amplo (todos os poderes e esferas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ Coordenação autônoma da implementação</li> <li>✗ Decisão final independente dos recursos</li> </ul>
Transparência Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Escopo amplo (todos os poderes e esferas)</li> <li>✓ Exclusão do “sigilo eterno”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ CGU coordenando a implementação no Poder Executivo Federal **</li> <li>✗ Decisão final independente dos recursos</li> </ul>
Abraji	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Exclusão do “sigilo eterno”</li> <li>✓ Escopo amplo (todos os poderes e esferas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ Coordenação autônoma da implementação</li> <li>✗ Decisão final independente dos recursos</li> </ul>
Frente Parlamentar	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Exclusão do “sigilo eterno”</li> <li>✓ Escopo amplo (todos os poderes e esferas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ Decisão final independente dos recursos ***</li> <li>✓ CGU coordenando a implementação no Poder Executivo Federal</li> </ul>
CGU	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ CGU coordenando a implementação no Poder Executivo Federal</li> <li>✓ Casa Civil liderando a decisão final sobre recursos no Poder Executivo Federal****</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ✗ Manutenção do “sigilo eterno” (50 anos representam 2,5 vezes mais que o recomendado)</li> <li>✗ Escopo limitado ao Poder Executivo Federal****</li> </ul>
Casa Civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Casa Civil liderando a decisão final sobre recursos no Poder Executivo Federal</li> <li>✓ CGU coordenando a implementação no Poder Executivo Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ✗ Manutenção do “sigilo eterno” (50 anos representam 2,5 vezes mais que o recomendado)****</li> <li>✗ Escopo limitado ao Poder Executivo Federal ****</li> </ul>
“Aliança pela Segurança Nacional”	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ✗ Manutenção do “sigilo eterno” (50 anos representam 2,5 vezes mais que o recomendado)</li> <li>✓ ✗ Representantes do setor de defesa participando “com peso” da decisão final sobre recursos (A CMRI é composta por representantes de órgãos com informações sensíveis)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ✗ Coordenação da implementação não autônoma e descentralizada</li> <li>✗ Escopo limitado ao Poder Executivo Federal</li> </ul>

\* Apesar de prover e defender padrões de direitos humanos, a UNESCO adota abordagem pragmática para manter sua influência, incluindo a assistência à CGU na formulação do decreto de implementação da FOI.

\*\* Durante as audiências públicas na Câmara dos Deputados, os representantes da Transparência Brasil indicaram diferentes posicionamentos sobre o tema.

\*\*\* Os relatórios das comissões e audiências públicas não indicam unanimidade entre os Deputados desta frente sobre essas questões.

\*\*\*\* Há indicações de que estas preferências tinham finalidade pragmática, voltadas a diminuir a resistência à aprovação do projeto da LAI.

Fonte: Elaborado pelos autores.