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

JOÃO FRANCISCO RESENDE

**Da opacidade à publicidade: atores e ideias na construção das políticas de
acesso à informação governamental no Brasil**

São Paulo

2018

JOÃO FRANCISCO RESENDE

**Da opacidade à publicidade: atores e ideias na construção das políticas de
acesso à informação governamental no Brasil**

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 solicitadas pela comissão julgadora em 9 de maio de 2018. 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:
Profa. Dra. Cristiane Kerches da Silva Leite

São Paulo

2018

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)

CRB 8 - 4936

Resende, João Francisco

Da opacidade à publicidade: atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil / João Francisco Resende ; orientadora, Cristiane Kerches da Silva Leite. – 2018.

390 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. Lei de acesso à informação.- Brasil. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Direito à informação - Aspectos políticos - Brasil. 4. Agenda governamental - Brasil. I. Leite, Cristiane Kerches da Silva, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 306.0981

Nome: RESENDE, João Francisco

Título: Da opacidade à publicidade: atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil

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

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 09 / 05 / 2018

Banca Examinadora

Profa. Dra. Cristiane Kerches da Silva Leite (Presidente)

Julgamento: Aprovado

Instituição: Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH/USP

Assinatura: _____

Prof. Dr. Felipe Gonçalves Brasil

Julgamento: Aprovado

Instituição: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP

Assinatura: _____

Profa. Dra. Gisele da Silva Craveiro

Julgamento: Aprovado

Instituição: Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH/USP

Assinatura: _____

Prof. Dr. Jose Carlos Vaz

Julgamento: Aprovado

Instituição: Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH/USP

Assinatura: _____

Aos meus pais, Maria Aparecida e José, que desde muito cedo me proporcionaram acesso ao conhecimento e estimularam minha curiosidade pelo mundo.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Cristiane Kerches, que confiou no meu potencial, ampliou minhas perspectivas teóricas, incentivou e valorizou meu trabalho e me orientou com dedicação, objetividade, muita paciência, gentileza, respeito e entusiasmo, mesmo em períodos em que ela enfrentou adversidades e em momentos em que parecia que eu não conseguiria concluir este trabalho, em razão da proporção que eu conferi a ele. Muitas das qualidades que acredito que a dissertação tenha se devem às sugestões, recomendações e críticas de Cristiane. As falhas e omissões são minha responsabilidade, bem como eventuais exageros e preciosismos, os quais resultam da minha teimosia e certa paixão pelo tema.

À minha amada Denise, que entrou na minha vida quando esse projeto estava começando a ser concebido e desde então me apoiou muito e em tudo com seu carinho, companheirismo, confiança, críticas construtivas, senso prático e paciência... sempre com muita doçura e bom humor. Ter realizado essa dissertação deve muito a você!

Aos queridos José, Maria Aparecida, Vanessa, Roberto e Edu, que sempre me deram carinho e apoio de várias formas para que eu tivesse tranquilidade para me dedicar a esse projeto. Amo vocês.

Às Professoras Renata Bichir e Marta Assumpção e ao Professor Oswaldo Gonçalves pelo incentivo a ingressar no mestrado em Gestão de Políticas Públicas.

Aos Professores José Carlos Vaz e Sergio Amadeu pela participação na banca de qualificação e sugestões para o desenvolvimento da pesquisa. À Professora Andrea Rodrigues que deu importantes recomendações metodológicas.

Às entrevistadas e entrevistados indicados ao final deste volume, que me atenderam com cordialidade e boa vontade e contribuíram com essa pesquisa, ao doar seu precioso tempo e conhecimento sobre o tema do direito de acesso à informação.

Também ao Professor Jorge Machado, ao jornalista Fabiano Angélico e à pesquisadora Tayara Calina que colaboraram oferecendo seus pontos de vista, experiência e informações a respeito do assunto.

Aos servidores da União que por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) colaboraram no acesso a documentos oficiais, especialmente Rogério Másala (Arquivo Nacional), Henrique Alves (Instituto Rio Branco), Marcelo Perrucci (CGU), Michelle Freitas (Ministério dos Direitos Humanos). Também a Marina Atoji, que gentilmente disponibilizou cópias de documentos originais do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas e a Reinaldo Gomes, do gabinete do Deputado Reginaldo Lopes, por me ajudar a conseguir um espaço na agenda do parlamentar para uma entrevista.

Às amigas e amigos da turma 2016 do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP, principalmente Erica e Karine, que tornaram essa jornada mais alegre e contribuíram com pontos de vista, sugestões e críticas ao trabalho. Desejo a elas todo o sucesso do mundo em suas carreiras acadêmicas e profissionais.

À Fernanda Rosa pelo incentivo de primeira hora no meu projeto de realizar o mestrado e na gentileza de me disponibilizar acesso à bibliografia não disponível no Brasil. Ao amigo José Veríssimo por compartilhar ideias teóricas e metodológicas valiosas. E a Judith Vilas Boas pela cuidadosa revisão da versão final da dissertação.

Aos meus amigos e amigas, sobretudo Jorge Zacharias, Everton Narciso, Rosi Rosendo, Leo Carvalho, Renê Alves, Vanisa Santana, Rogério Schlegel, Isabelle Somma, Ana Pereira, Robson Araújo, Danilo Seixas, Bianca Garcia, Encá Moya e Kelly Zerbinatti, que se animaram com a minha ideia de realizar o mestrado e me incentivaram a avançar nela e, apesar da minha distância nesse período de dedicação acadêmica, foram solidários em momentos em que as dúvidas e a angústia apareceram e também me ajudaram a descontraír e a ver os problemas sob outros ângulos.

E di grande importanza la secretezza: perche (oltre che la rende simile à Dio, Qui posuit tenebras latibulum suum) fa chi gli huomini, ignorando i pensieri del Prencipe stiano solspeci, & in aspettatione grande de' suoi disegni.

O segredo é de grande importância, porque (assim como faz o Príncipe semelhante a Deus, que fez das trevas o seu retiro secreto) faz com que os homens, ignorando os pensamentos do Príncipe, fiquem em suspense e com grande expectativa de seus desígnios.

(BOTERO, 1606, Libro Secondo, Della riputatione del Prencipe, p. 94, tradução nossa)

*Privacy for the weak, transparency for the powerful.
Privacidade para os fracos, transparência para os poderosos.*

(Provérbio criptopunk. ASSANGE et al., 2012, p. 7, tradução nossa)

RESUMO

RESENDE, João Francisco. **Da opacidade à publicidade**: atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil. 2018. 390 p. 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, 2018. Versão corrigida.

Em 2011 foi promulgada no Brasil a Lei 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, regulamentando somente após 23 anos um direito fundamental reconhecido na Constituição de 1988. A LAI estabeleceu o normativo legal que orienta a efetivação do direito de amplo acesso à informação detida pelo Estado, promovendo inovações de políticas de transparência governamental, controle social da administração pública e governo aberto no Estado brasileiro em seus vários poderes e níveis de governo. Diversos trabalhos vêm buscando analisar a implementação da LAI, mas poucos estudos se dedicaram a estudar a formação da agenda política que produziu a Lei de Acesso, e nesses há maior ênfase na identificação de atores, interesses, arenas decisórias e estratégias envolvidas neste processo. Este estudo busca avançar o conhecimento sobre a formação dessa agenda numa outra perspectiva, a abordagem pós-positivista ou cognitiva de análise de políticas públicas, investigando as diversas ideias, sentidos e discursos presentes nas discussões sobre o direito à informação pública que atravessam as últimas décadas e que colaboraram na construção da Lei de Acesso à Informação brasileira.

Palavras-chave: Acesso à informação. Formação de agenda. Análise de políticas públicas. Paradigmas de políticas.

ABSTRACT

RESENDE, João Francisco. **From opacity to publicity: actors and ideas in the construction of access to governmental information policies in Brazil.** 2018. 390 p. Dissertation (Master of Science) – Postgraduate Program in Public Policy Management, School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2018. Corrected version.

In 2011, a Right to Information Act (Law 12,527/2011), was enacted in Brazil, regulating only after 23 years a fundamental right recognized in the country's 1988 Constitution. The LAI (Lei de Acesso à Informação, Access to Information Act, in Portuguese) established the legal norms that guide the implementation of the right of broad access to information held by the State, promoting innovations of government transparency policies, social control of public administration and open government in the Brazilian State in its various institutions and jurisdictions. Several studies have sought to analyze the implementation of the Brazilian Right to Information Act, but few studies have studied the agenda-setting process of the Right to Information Act, and in these studies, there is a greater emphasis on the identification of actors, interests, decision-making arenas and strategies involved. This study seeks to advance the knowledge about the formation of this agenda in another perspective, the post-positivist or cognitive approach of public policy analysis, investigating the diverse ideas, meanings and discourses present in the discussions about the right to information in the last decades in Brazil and that collaborated in the construction of the Brazil's Law on the Right to Information.

Palavras-chave: Right to information. Agenda-setting. Policy analysis. Policy paradigms.

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1 – Dimensões das ideias	50
Quadro 2 – Níveis de generalização de ideias	54
Quadro 3 – Tipologia de Campbell sobre as ideias políticas.....	59
Quadro 4 – O modelo de Hall sobre ideias e mudanças das políticas	83
Figura 1 – A tipologia das agendas	90
Quadro 5 – Modalidades de formação da agenda	93
Gráfico 1 – Quantidade de países com legislação nacional de direito de acesso à informação vigente, segundo décadas, 1950 – 2016	192
Quadro 6 – Princípios da organização Artigo 19 sobre a legislação de liberdade de informação.....	195
Quadro 7 – Vetores de significados relacionados à transparência e acesso à informação governamental	209
Gráfico 2 – Publicações relacionadas a “direito à informação” em bases de dados bibliográficas selecionadas, Brasil, 1975 – 2014.....	212
Gráfico 3 – Notícias e artigos relacionados a “direito à informação” em jornais selecionados, Brasil, 1975 – 2014.....	214
Quadro 8 – Eventos relacionados à transparência e ao acesso à informação governamental, Brasil, 2002-2011	259
Quadro 9 – Principais iniciativas relacionadas à transparência e acesso à informação pública na perspectiva da governança, no âmbito federal, Brasil, 2004-2011	269
Quadro 10 – Contexto político e principais ações e políticas relacionadas ao acesso à informação governamental relacionadas ao direito à memória e à verdade no âmbito federal, Brasil, 2003-2011	277
Quadro 11 – Principais características dos projetos de lei de acesso à informação, selecionados (PL nº 219/2003).....	283
Quadro 12 – Organizações, associações e grupos fundadores Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, segundo vetores de significados relacionados à transparência, Brasil, 2004.....	286
Quadro 13 – Principais características dos projetos de lei de acesso à informação, selecionados (PL nº 219/2003 e anteprojeto da CGU).....	292

Quadro 14 – Principais características dos projetos de lei de acesso à informação, selecionados (PL nº 219/2003, anteprojetos da CGU e da Casa Civil)	304
Quadro 15 – Deputados e convidados nas audiências públicas do PL nº 219/2003 na Câmara dos Deputados, segundo vetores de significados relacionados ao projeto de lei de acesso à informação, Brasil, 2009	312
Quadro 16 – Principais características dos projetos de lei de acesso à informação, selecionados (anteprojeto da Casa Civil e PL nº 219/03 aprovado pela Câmara)	315
Quadro 17 – Senadores e convidados na audiência públicas do PLC nº 41/2010 no Senado Federal, segundo vetores de significados relacionados ao projeto de lei de acesso à informação, Brasil, 2010	319
Quadro 18 – Principais características dos projetos de lei de acesso à informação, selecionados (PL nº 219/03/ aprovado pela Câmara e PLC 41/2010 aprovado pelo Senado)	326

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Discursos relacionados ao direito/acesso à informação na Câmara dos Deputados, Brasil, 1975 – 2014	215
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI: Associação Brasileira de Imprensa
ABIN: Agência Brasileira de Inteligência
ABONG: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
ABRAJI: Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
AMARRIBO: Amigos Associados de Ribeirão Bonito
ANC: Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)
ANJ: Associação Nacional de Jornais
ARENA: Aliança Renovadora Nacional
CGU: Controladoria-Geral da União
CIEX: Centro de Informações do Exterior do Ministério das Relações Exteriores
CNBB: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNJ: Conselho Nacional de Justiça
CONARQ: Conselho Nacional de Arquivos
CTPCC: Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CGU)
DASP: Departamento de Administração do Serviço Público
DEOPS: Delegacias Estaduais de Ordem Política e Social
FENAJ: Federação Nacional de Jornalistas
FHC: Fernando Henrique Cardoso
GSI: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
GTNM: Grupo Tortura Nunca Mais
INESC: Instituto de Estudos Socioeconômicos
LAI: Lei de Acesso à Informação
LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB: Movimento Democrático Brasileiro
MJ: Ministério da Justiça
MP: Medida Provisória
MPF: Ministério Público Federal
MRE: Ministério das Relações Exteriores
OAB: Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OEA: Organização dos Estados Americanos

PC do B: Partido Comunista do Brasil

PDS: Partido Democrático Social

PDT: Partido Democrático Trabalhista

PL: Projeto de Lei

PLC: Projeto de Lei da Câmara

PLP: Projeto de Lei Complementar

PLS: Projeto de Lei do Senado

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPB: Partido Progressista Brasileiro

PSB: Partido Socialista Brasileiro

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL: Partido Socialismo e Liberdade

PT: Partido dos Trabalhadores

PUC-SP: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RSAS: Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos

SBPC: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SDH/SEDH: Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República

SFICI: Serviço Federal de Informações e Contra-Informações

SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI

SIC: Serviços de Informação ao Cidadão

SNi: Serviço Nacional de Informações

STF: Supremo Tribunal Federal

USP: Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO: DO SIGILO NA POLÍTICA ÀS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA.....	18
1.1	O problema de pesquisa e sua abordagem	21
1.2	Organização da dissertação	24
1.3	Escopo e delimitações da pesquisa	25
1.3.1	Informação pública, transparência e direito de acesso à informação 25	
1.3.2	Níveis e períodos de análise	28
1.4	Metodologia	30
2	A ABORDAGEM EM PERSPECTIVA: ATORES, IDEIAS E INSTITUIÇÕES NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .	35
2.1	Do racionalismo dos agentes à diversidade de variáveis na compreensão das políticas públicas	35
2.2	Os atores envolvidos na construção das políticas	39
2.3	As ideias no contexto das políticas públicas	47
2.4	Subsistemas, arenas e instituições na construção das políticas.....	65
2.5	Atores, ideias e instituições na formação da agenda das políticas ..	78
2.5.1	Ideias, paradigmas e aprendizagem com as políticas	79
2.5.2	A formação da agenda de políticas públicas.....	86
2.5.3	Fluxos de problemas, soluções e oportunidades políticas	96
2.5.4	Imagens e monopólios de políticas	102
2.5.5	Crenças e coalizões.....	106
3	A DURADOURA CONSTRUÇÃO DO PARADIGMA DO SIGILO NO ESTADO BRASILEIRO.....	110
3.1	Informação, segredo e Estado	110
3.2	Segredos de Estado na democracia	114
3.3	Origens do paradigma do sigilo no Estado brasileiro	120
3.4	A construção nacional do sigilo de Estado.....	123
3.4.1	O Itamaraty e o paradigma do sigilo	129
3.4.2	As Forças Armadas e o paradigma do sigilo.....	139
3.4.3	Os órgãos de inteligência e o paradigma do sigilo.....	151
3.4.4	O Arquivo Nacional e o paradigma do sigilo	165

3.5	Continuidades e mudanças em relação ao paradigma do sigilo	175
4	A MUDANÇA GRADUAL DE PARADIGMAS E A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	180
4.1	Sobre o conceito de transparência	183
4.2	Sobre o direito de acesso à informação.....	187
4.3	Uma visão sobre a construção das políticas de transparência e acesso à informação governamental no Brasil	205
4.4	A emergência do paradigma da transparência no Brasil.....	211
4.5	Debates incipientes: 1975-1984.....	216
4.6	O reconhecimento do direito de acesso à informação pública: 1985-1991	225
4.7	Direito à memória e transparência governamental: 1992 a 2001...	244
4.8	Ideias e atores convergem na construção da LAI: 2002 a 2011	253
4.8.1	Uma ideia pouco conhecida.....	253
4.8.2	A difusão do conceito na agenda pública.....	258
4.8.3	O contexto político do PT no poder: transparência e combate à corrupção	264
4.8.4	O contexto político do PT no poder: direito à memória e à verdade	270
4.8.5	A ação da sociedade civil por uma lei de acesso à informação	279
4.8.6	As primeiras iniciativas legislativas	281
4.8.7	O avanço da mobilização social.....	284
4.8.8	O projeto de lei de acesso do Executivo: a proposta da CGU	290
4.8.9	O projeto de lei de acesso do Executivo: o papel da Casa Civil e do Ministério da Justiça.....	295
4.8.10	A construção da LAI no Congresso: PL 5.228/2009 e PL 219/2003 da Câmara	307
4.8.11	A construção da LAI no Congresso: PLC 41/2010 do Senado	318
4.8.12	A Lei de Acesso à Informação é sancionada por Dilma: direito à memória e à verdade e governança	327
5	CONCLUSÃO: METAMORFOSES DAS POLÍTICAS	329
	REFERÊNCIAS.....	334
	APÊNDICE A – ESPECIALISTAS E LIDERANÇAS ENTREVISTADAS.	386

APÊNDICE B – MODELO DE ROTEIRO TÍPICO UTILIZADO NAS	
ENTREVISTAS	388

1 INTRODUÇÃO: DO SIGILO NA POLÍTICA ÀS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA

O sigilo e a busca pelo controle monopolístico da informação nos assuntos de Estado são fenômenos amplamente disseminados na história das civilizações, desde os impérios ou cidades-estados da Antiguidade até às democracias do século XX, administradas por vastas burocracias que operam sob princípios racional-legais. (BOBBIO, 2015, 1986; BOURDIEU, 1996; GIDDENS, 1985; WEBER, 1999, 1979)

Assim, embora em última análise, seja essa uma característica comum de vários regimes políticos, no Estado brasileiro esse histórico de opacidade informacional é um atributo que expressa, mas também reforça o legado patrimonialista e de insulamento burocrático de sua administração pública em geral (FAORO, 2001; NUNES, 2003), com especial repercussão no paradigma do sigilo aplicado à informação produzida e armazenada pelo Estado, perpetuando a política de segredo oficial oriunda da colonização portuguesa, que é reforçada no estabelecimento e gradual racionalização do aparato burocrático brasileiro durante o Império e a República (COSTA, C., 2000, 1997; COSTA, F., 2008; MARTINS, H. 1995; URICOECHEA, 1978) e potencializada no último período sob o qual o país viveu sob uma ditadura (1964-1985), no qual dentre todas as restrições de liberdades civis e políticas, também se intensificou o sigilo das informações produzidas ou armazenadas pelo Estado. (FIGUEIREDO, 2015, 2005; RODRIGUES, V., 2017)

Um dos resultados do processo de redemocratização brasileira, a partir da década de 1980, foi o reconhecimento do direito de acesso à informação governamental na Constituição Federal promulgada em 1988 e, nos anos seguintes, a construção de um conjunto – esparso e muitas vezes contraditório – de normas infraconstitucionais que trataram do assunto. Esse processo culmina, após mais de duas décadas de promulgada a Constituição, na aprovação da Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei Federal nº 12.527, em novembro de 2011, quando o Brasil se torna o 91º país do mundo e o 13º da América Latina a aprovar

uma legislação que regulamenta esse direito, sendo considerada do ponto de vista formal, uma norma bastante abrangente e robusta em seus objetivos e características. (BRAZILIAN..., 2011; COUNTRY..., 2017b; DE LA FUENTE, 2016; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014)

Após cinco anos de vigência da LAI (que passou a ser aplicada a partir de maio de 2012), observam-se ainda muitas limitações e dificuldades na efetivação do direito de acesso à informação (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016; MAPA..., 2017, 2016; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2017), mas é justo reconhecer que, apesar da heterogeneidade em sua implementação e resultados nos distintos poderes, níveis de governo e organizações públicas, a Lei de Acesso à Informação representou uma inovação importante na relação do Estado brasileiro com os cidadãos e na própria administração pública, embora com repercussões lentas (ARTIGO 19, 2017a, 2017b), no sentido de ser um instrumento que colabora para reduzir a histórica “opacidade” do Estado brasileiro na gestão e disponibilização da informação pública (JARDIM, 1999a, 1995).

Alguns indicadores exemplificam isso: entre maio de 2012 e maio de 2017, aproximadamente 260 mil cidadãos (os) realizaram cerca de quinhentos mil pedidos de informações apenas aos órgãos do Executivo Federal. O tempo de resposta dessas solicitações girou em torno de 15 dias (metade do prazo máximo regulamentar) e a taxa de atendimento – envio da informação solicitada, integral ou parcialmente – atinge 90%¹. Foram criados mais de trezentos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs e e-SICs), responsáveis pela operação da LAI nos órgãos subordinados à União (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017a). No âmbito da assim chamada “transparência ativa”, ou seja, a disponibilização espontânea, sistemática e contínua de informações sobre a administração pelo próprio poder público, independente de solicitações, o Portal da Transparência do Governo Federal apresentava ao final de 2011 – antes da vigência da LAI – cerca de 1,2 bilhão de informações registradas e cinco anos depois, ao final de 2016, esse volume atingia 2,3 bilhões de registros; a audiência do Portal saltou de uma média de 280 mil visitas mensais em 2011 para 680 mil em 2012, já no primeiro

¹ Dentre as negativas de acesso à informação, destacam-se os casos que possuem sigilo previsto na própria LAI, como informações pessoais e de processos administrativos em curso; em menor proporção há outras situações de negativas também previstas na lei e sua regulamentação como solicitações genéricas, incompreensíveis, desarrazoadas etc. (BRASIL, 2012, 2011a)

ano de aplicação da nova Lei de Acesso, e em 2016 atingia uma média de 1,8 milhão de visitas a cada mês. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA..., 2017)

Nos demais poderes e entes federativos distribuídos pelo país, milhares de órgãos das administrações municipais e estaduais, casas legislativas, do Judiciário, autarquias e empresas públicas também implantaram serviços de solicitação de informações e passaram a disponibilizar dados e informações públicas de maneira ativa (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2017; CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017b; KLEIN, 2017). Além disso, vale registrar que existe uma percepção por parte do funcionalismo de que a vigência da Lei de Acesso colaborou para melhorar a gestão da informação e de documentos que circulam pela administração pública, bem como para aumentar a transparência ativa. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, 2015, 2014)

Com o apoio da LAI, amplia-se e aprimora-se um movimento de práticas de jornalismo investigativo no Brasil² e intensifica-se um ativismo social baseado em dados e informações públicas que se diversifica, como por exemplo, a denúncia de exploração de trabalho escravo por parte de grandes empresas; o monitoramento do uso de agrotóxicos nas lavouras brasileiras; a aplicação de técnicas de inteligência artificial na auditoria de despesas de parlamentares (ARTIGO 19, 2017b; SANTANA, 2017). O marco normativo da transparência pública estabelecido pela Lei de Acesso à Informação também cria possibilidades de desenvolvimento econômico e novos negócios, embora este pareça ser um resultado ainda emergente e pouco robusto da Lei (ALBANO, 2014; BARBALHO, 2015; BATISTA; SILVA; MIRANDA, 2013; GERMANO, 2013; IKEDA, 2015; REINHARD; GERMANO, 2016). De todo modo, esses poucos exemplos indicam

² Por exemplo, as iniciativas do site Folha Transparência <<http://transparencia.folha.uol.com.br/>>, Fiquem Sabendo <<http://www.fiquemsabendo.com.br>>, Livre.Jor <<http://livre.jor.br>> e Agência Tatu <<http://agenciatatu.com.br>>, (todos acessados em 12/10/17). Estudos sobre a utilização da LAI pela imprensa brasileira foram realizados por Barros e Rodrigues (2013), Bottrel (2016), Dutra (2015), Bibiana Lopes (2014), Nascimento, Rodrigues e Kraemer (2015).

a abrangência de aplicações e a relevância dessa política pública, a despeito das suas reconhecidas e insistentes dificuldades de implementação³.

1.1 O problema de pesquisa e sua abordagem

Considerando então a longa permanência dos valores e das práticas relacionadas ao sigilo nos assuntos de Estado no Brasil e a relativamente recente constituição de um novo e importante campo de atuação estatal relacionado à promoção da transparência pública, que opera em sentido contrário a esse legado institucional de opacidade, cabe a pergunta: **como se deu o processo que culminou em uma política pública que adota como diretriz principal a ideia de que “o acesso à informação pública é a regra, e o sigilo, a exceção”?** (BRASIL, 2011a; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011a)

Ou, na perspectiva de Análise de Políticas Públicas, **como ocorreu o processo de formação da agenda política que, ao final de 2011, resultou na Lei de Acesso à Informação no Brasil**, regulamentando, somente após 23 anos, um direito previsto na Constituição de 1988? Neste trabalho, prioriza-se a dimensão das ideias como variáveis explicativas que configuram a formação da agenda.

Alguns estudos publicados nos últimos anos buscam também analisar esse processo, adotando abordagens de análise de formação de agendas políticas que destacam os interesses, estratégias e cálculos dos atores políticos envolvidos, agindo no interior do Estado (por exemplo MICHENER, 2015a, 2015b; PEREIRA, T., 2016; RODRIGUES, K., 2013) ou em articulação com grupos e organizações

³ Aspecto mais visível e mais explorado pela imprensa do princípio de transparência ativa previsto na LAI, a divulgação dos salários de servidores públicos, principalmente daqueles em cargos com maior remuneração e status, é desde o início da vigência da lei um tema controverso e que representa a resistência de setores da burocracia em se submeter às regras de transparência que a LAI determina para todo o poder público (CASTELLO BRANCO, 2012; RODRIGUES, F., 2011a). No período de elaboração deste trabalho, o conflito mais uma vez repercutia na imprensa, com a informação de que 18 tribunais do país (num total de 90) estavam descumprindo as determinações legais e não haviam enviado ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ e ao Supremo Tribunal Federal – STF o detalhamento dos vencimentos de seus magistrados referente ao mês de novembro de 2017, mesmo após o término do prazo estabelecido pelas instituições máximas do Judiciário. (BARBIERI, 2017)

da sociedade civil nacional e internacional (como ALENCAR, 2014; ANGÉLICO, 2012; GUIMARÃES, 2014; MACEDO, 2014; MALIN, 2013; PAES, 2012).

Reconhecendo o valor das explicações que buscam destacar as motivações mais racionalizadas dos agentes que tomaram parte na elaboração da Lei de Acesso à Informação, este trabalho pretende ampliar a compreensão sobre este processo, procurando entender como nas últimas décadas ideias relacionadas ao direito à informação pública em seus múltiplos significados e sentidos foram mobilizadas ao longo do tempo nas representações e discursos de atores envolvidos com o tema e como convergiram para demandas por maior divulgação e acesso da sociedade à informação gerada e custodiada pelo Estado brasileiro e contribuíram para construir uma nova institucionalidade relacionada à transparência governamental.

Somando-se às perspectivas de John Kingdon (2014) e Baumgartner e Jones (2009) sobre o processo de formação de agenda, entende-se aqui que a agenda política do acesso à informação pública pode ser analisada em perspectiva histórica, como um processo de acúmulo e aprendizagem (HALL, 1993) e de interação de valores e convicções entre vários atores sociais, políticos e governamentais (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER; WEIBLE, 2007) que se relacionaram ao longo de um determinado período, configurando a dimensão temporal como um elemento explicativo relevante para a análise do processo.

O estudo busca então compreender como o tema do acesso à informação governamental foi se configurando, a partir de meados dos anos 1970, como uma preocupação pública a demandar a ação do Estado, na perspectiva das ideias e discursos de atores envolvidos nesse processo (FUKS, 2000). **Em outras palavras, quais contextos e eventos históricos amadureceram a ideia de que a negação do acesso ou as dificuldades para se consultar ou obter registros, documentos, arquivos sob custódia do Estado eram um problema que exigia uma solução pública, tal como leis, procedimentos e recursos organizacionais que garantiriam acesso a essa informação?** Como se manifestou a intenção ou o interesse por essa norma? Como essa iniciativa foi imaginada, em termos de abrangência, modo de funcionamento, exceções? Quais atores, individuais e coletivos, participaram desse processo, promovendo ou

dificultando uma política de acesso à informação governamental? Como eles definiram e expressaram seus motivos para apoio ou oposição a essa iniciativa? Quais ideias e argumentos utilizaram para defender suas posições?

Essas são perguntas que motivaram a realização dessa pesquisa, que visa combinar uma perspectiva histórica, baseada na ideia de que políticas públicas ocorrem num contexto histórico específico e que isso tem consequências (COLLIERS; MAZZUCA, 2008; HOCHMAN, 2013; PIERSON, 2004; TILLY, 2008), com o quadro teórico do pós-positivismo na análise de políticas públicas, arcabouço este que valoriza o contexto, as ideias e as percepções dos atores como variáveis explicativas dos processos políticos, para além dos interesses e das instituições. (LUKIC; TOMAZINI, 2014, 2013; TOMAZINI; LEITE, 2016)

Ao buscar compreender como ocorreu a construção histórica da agenda política que resultou na Lei de Acesso à Informação no Brasil, por meio da identificação, análise e interpretação de ideias presentes na argumentação e nos discursos de atores políticos relevantes nesse processo, espera-se que este trabalho também contribua com o desenvolvimento da abordagem cognitiva na análise de políticas públicas. Trata-se de uma perspectiva que embora já tenha uma tradição internacional que remonta aos anos 1980 (BRAUN, 1999; CAPELLA, 2015; JOHN, 2015), é mais recente e menos consolidada no Brasil, apesar do acúmulo de trabalhos nos últimos anos que apresentam e discutem os fundamentos conceituais desse enfoque (CALMON; COSTA, 2007; CAPELLA, 2006b; FARIA, 2003; FUKS, 2000; LUKIC; TOMAZINI, 2014, 2013; TAPIA; GOMES, 2008) e sob a perspectiva cognitiva analisam a formação da agenda e as transformações de políticas setoriais variadas como reforma do estado (CAPELLA, 2006a), políticas econômicas (MORAIS, 2005; PIO, 2001); fiscais (LUKIC, 2015; SOUZA, T., 2015), segurança alimentar (MELO, 2016; NASCIMENTO, 2009; TOMAZINI; LEITE, 2016), agricultura familiar (GRISA, 2012), biocombustíveis (BARCELOS, 2015), desenvolvimento territorial (NIEDERLE; GRISA, 2013); saúde (COSTA; METTEN; DELGADO, 2016), educação (FRANÇA; FARENZENA, 2016; SANTOS; BAPTISTA, 2014), assistência social (ARRUDA, 2013; PAIVA, 2014) e comércio exterior (SILVA, 2016). Vale registrar que ainda são escassos os exemplos da aplicação dessa abordagem em análises sobre políticas relacionadas

ao acesso à informação governamental (exceções são JARDIM; SILVA; NHARRELUGA, 2009 e SOARES, 2016).

1.2 Organização da dissertação

O trabalho está dividido em cinco seções principais. Nessa **introdução**, delinea-se o objeto e os objetivos da pesquisa, bem como a perspectiva analítica utilizada e a metodologia de investigação e análise empregada. No **segundo capítulo**, apresentam-se e discutem-se algumas abordagens teóricas sobre o processo de construção das políticas públicas, que permitem compreender o inter-relacionamento de atores, ideias, redes, subsistemas, arenas e instituições, com ênfase na perspectiva cognitiva de análise destes processos, especialmente a tipologia de Campbell (2008, 2002, 1998) sobre os níveis e a natureza das ideias que influenciam as decisões políticas e as noções de paradigmas, imagens, crenças, discursos de políticas (BAUMGARTNER; JONES, 2009; HALL, 1993; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; SCHMIDT, 2010, 2008), bem como os elementos e dinâmicas relacionados aos processos de formação de agenda de políticas públicas (BRASIL; CAPELLA, 2015; BIRKLAND, 1997; COBB; ROSS; ROSS, 1976; ZAHARIADIS, 2016). O **terceiro capítulo** trata da longa tradição relacionada às ideias e práticas do segredo ou do sigilo de Estado na experiência política brasileira, buscando interpretá-la a partir dos conceitos analíticos indicados anteriormente. O **quarto capítulo** busca demonstrar como esse paradigma do sigilo nos assuntos de Estado no Brasil vai sendo questionado ao longo das últimas décadas do século XX, a partir de valores e explicações baseadas em perspectivas de direitos civis, direito ao conhecimento histórico e à memória e governança, que vão se manifestando em fóruns de discussão da sociedade civil e também nas arenas parlamentares e governamentais. A **quinta e última parte** do trabalho faz um balanço do que foi exposto nos capítulos anteriores e traz uma conclusão do sentido das mudanças nas políticas de acesso à informação no Brasil, tal como interpretadas no estudo.

1.3 Escopo e delimitações da pesquisa

Ao longo da dissertação, utilizam-se as expressões “informação pública”, “informação governamental”, “direito de acesso à informação”, “transparência pública” com sentidos que compartilham significados comuns e se referenciam mutuamente (JARDIM, 1999a). Cabe um breve esclarecimento sobre os significados empregados a esses conceitos nesse trabalho.

1.3.1 Informação pública, transparência e direito de acesso à informação

O conceito de informação pública pode ser compreendido como fazendo referência às informações não abrangidas por qualquer proteção legal que restringe sua possibilidade de acesso por terceiros, ou seja, que estão fora do escopo de proteções tais como direitos de propriedade intelectual, privacidade e sigilo comercial, a proteção da segurança nacional, da ordem pública, da saúde pública, ou quaisquer outras obrigações de sigilo ou confidencialidade estipuladas em lei. (UHLIR, 2006). Uma designação mais precisa desse conceito seria “informação de domínio público”, que inclui tanto informações produzidas pelo Estado, quanto aquelas produzidas por organizações privadas ou não estatais ou mesmo, indivíduos.

Não obstante, nesta dissertação, a ideia de “informação pública” equivale à de “informação governamental” e refere-se a informações que são produzidas direta e indiretamente pelo Estado no exercício de suas funções públicas ao longo dos vários governos e que são vistas como um bem público. Essa “informação governamental de domínio público” é gerada nos níveis nacional e subnacional por todos os poderes e entes estatais ou do setor público. (Ibid., 2006)

Essa definição de informação pública que enfatiza o aspecto da propriedade e dos limites legais de acesso à informação produzida pelo Estado para o cumprimento de suas funções, pode ser complementada por uma outra que faz referência não apenas à informação produzida pelo Estado, mas também àquelas

elaboradas ou geradas por terceiros e armazenadas ou custodiadas por ele, com características e finalidades diversas⁴. Assim uma informação pode ser considerada pública por estar armazenada em dependências do Estado e ter sido produzida ou adquirida com recursos públicos. Desse modo, além dos registros administrativos, legais e jurídicos, também os livros, revistas, fotografias e outros produtos de informação são bens públicos em oposição a bens privados. Por outro lado, informações produzidas pelo Estado e sob sua guarda são públicas quando não protegidas por regulamentos de sigilo; neste caso, o caráter público da informação se opõe ao de sigiloso. (BATISTA, 2010)

A noção de “informação pública” e de “documento público” se confunde em termos de forma e conteúdo. Embora o foco da atenção sobre o tema refira-se à informação (conteúdo), o suporte (documento ou registro) é o meio que viabiliza seu acesso, já que não existe informação documentada ou registrada sem um suporte, seja ele físico ou virtual/digital (Ibid., 2010)

Considerando esses aspectos, nesta dissertação utilizam-se os conceitos de informação pública ou informação governamental para se referir à informação produzida direta ou indiretamente pelo Estado, bem como às informações de terceiros, por ele custodiadas no exercício de suas funções públicas, independentemente do seu suporte (documento físico ou registro eletrônico/digital).

Por sua vez, o conceito de “transparência” é comumente utilizado nos dias de hoje na Economia, na Ciência Política, no Direito, na Administração Pública e nas Relações Internacionais, muitas vezes de forma pouco precisa, um tanto intuitiva e geralmente com conotações positivas, como solução para problemas de governança política e econômica. (HOOD, 2006; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICIO, 2015)

No campo descritivo do conceito, a noção de transparência traz em si uma ideia de visibilidade. Um observador externo consegue enxergar o que se passa

⁴ Nesse conjunto de informações produzido e detido pelo Estado, inclui-se se toda a produção legislativa; jurisprudência e processos judiciais; normas, alvarás, autorizações, sanções administrativas e judiciais; registros administrativos eleitorais, policiais, médicos, contábeis, fiscais de pessoas e propriedades; registros de patentes, marcas e conceitos; levantamentos, estudos, análises, estatísticas, mapas; atas e registros textuais e audiovisuais de reuniões; informações e documentos relativos ao planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de políticas etc.

no interior de uma instituição em razão de sua transparência. (HEALD, 2006a; JARDIM, 1999)

No entanto, são seus sentidos normativos que mais importam aqui. A ideia de transparência passou a ser considerada, a partir das últimas décadas do século XX, como um instrumento poderoso para a transformação do Estado com o objetivo de reduzir a corrupção e o abuso do poder, tornar os agentes políticos e públicos responsabilizáveis individualmente por seus atos, aumentar a eficiência e melhorar o desempenho da administração pública, tornando-a mais confiável e legítima perante os cidadãos, mediante um processo de redução da “assimetria informacional” entre os governantes, burocratas e cidadãos. (BIRKINSHAW, 2006; GRIMMELIKHUIJSEN, 2012; JARDIM, 1999)

A ideia convencional da transparência em relação às instituições públicas ou estatais pode ser sintetizada na noção de que mais informação disponível sobre as estruturas e o funcionamento dessas instituições permite mais controle da sociedade sobre elas e o resultado disso é o seu funcionamento de modo mais próximo das expectativas normativas dos cidadãos, expressas nas normas e leis que regulam o funcionamento dessas instituições. Em outras palavras, a relação comumente estabelecida é que mais transparência resulta em menos corrupção e uso indevido dos recursos públicos, decisões políticas e administrativas mais responsáveis, aumento da eficiência e melhoria do desempenho das instituições públicas, o que contribui para o aumento da prosperidade e bem-estar social. (ETZIONI, 2010; FORSSBAECK; OXELHEIM, 2014; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, 1999; PRAT, 2006; STIGLITZ, 2002)

De modo complementar, a transparência pública também possibilita ou contribui para o maior engajamento e participação dos cidadãos nos assuntos relacionados às ações do Estado (as políticas públicas), uma vez que ao tomarem conhecimento das questões referentes à gestão governamental, os cidadãos podem participar de forma mais ativa e fundamentada nas discussões sobre tais temas e influenciar as decisões correspondentes. E ao combinar essas duas dimensões – controle da sociedade sobre o Estado e participação na gestão pública – a transparência tem o potencial de revigorar as democracias, aumentando a confiança dos cidadãos nos governos e a legitimidade do próprio regime democrático. (FILGUEIRAS, 2011)

Já o conceito de “direito de acesso à informação” pode abranger muitos aspectos normativos nas sociedades contemporâneas, como aqueles relacionados às liberdades de opinião e expressão, a liberdade de imprensa, o direito de conhecer e usufruir da produção simbólica e do patrimônio cultural das sociedades, as condições de acesso às infraestruturas de comunicação (internet, rádio, TV etc.), entre outros. Embora se reconheça a articulação normativa (e mesmo prática, em certos casos) desses elementos, esse estudo assumiu um foco de análise mais preciso, qual seja, a questão do direito de acesso das cidadãs e cidadãos às informações produzidas e/ou custodiadas pelo Estado. Nesse sentido, empregam-se ao longo do texto as expressões “acesso a informações públicas” e “acesso a informações governamentais” como homólogas.

Enquanto a ideia de transparência governamental carrega um sentido mais genérico, que pode estar relacionado à visibilidade e inteligibilidade das estruturas e dinâmicas de funcionamento do Estado, bem como dos atos e comportamentos dos agentes públicos que operam essa “máquina”, o direito de acesso à informação governamental refere-se a algo mais específico, aos registros informacionais produzidos pelo funcionamento deste aparato político-administrativo. Ocorre que, nas democracias modernas, o princípio da transparência do Estado é, via de regra, efetivado por meio do registro informacional de suas atividades, o que confunde ou mescla os dois princípios.

O direito de acesso à informação é, assim, um dos elementos que constituem a transparência do setor público. Para melhorar a fluidez do texto nesta dissertação, utilizam-se em geral as expressões como equivalentes, registrando definições conceituais mais precisas quando necessário.

1.3.2 Níveis e períodos de análise

Tendo em vista esses significados, a investigação realizada neste estudo focou o processo de construção da agenda de acesso à informação pública em nível nacional, portanto de discussões, propostas e iniciativas que visaram reconhecer e regulamentar o direito de acesso às informações governamentais na

Constituição e na legislação federal (com evidente repercussão nos demais níveis de governo, mas que não é objeto desse trabalho).

Cronologicamente, a pesquisa enfatiza processos políticos que se desenvolvem a partir da segunda metade da década de 1970, momento em que se fortalece a crítica e a oposição ao governo militar e um processo de reconstrução da sociedade civil brasileira baseada numa renovada “linguagem de direitos”, (DEL PORTO, 2002) que se relaciona com uma progressiva mudança de mentalidade no sentido de crítica às características autoritárias e centralizadoras do Estado brasileiro, incluindo aí as questões relacionadas ao sigilo e controle estatal dos fluxos de informação. Busca-se demonstrar no estudo que o contexto da abertura política no fim dos anos 1970 e os primeiros anos da assim chamada “Nova República” (anos 1980 e 1990) também produziu ideias seminais relacionadas ao acesso público aos registros e documentos mantidos pelo Estado, tanto nos seus arquivos civis, como nos militares (BOTTINO, 2014; COSTA; FRAIZ, 1989; GRECO, 2003; LEITE, 2007; MEZAROBBA, 2003; RODRIGUES, G., 2011, 2009; SILVA, S., 2014). Após isso, a pesquisa analisa acontecimentos ocorridos na década de 2000, período em que o debate público sobre transparência pública e acesso à informação governamental ganha importância e culmina na promulgação da Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação em novembro de 2011.

Nesse íterim, foram identificados e brevemente analisados alguns momentos nos debates políticos e na atividade legislativa que ilustram o desenvolvimento de novas concepções relacionadas às políticas de acesso à informação detida pelo Estado. Tais momentos podem ser pensados como “conjunturas críticas” (MAHONEY; SCHENSUL, 2008; TROJBICZ, 2016) que representaram mudanças importantes na ação do Estado brasileiro em relação ao acesso à informação pública, relacionadas a ideias, visões, atitudes de atores políticos sobre a questão, mudanças essas que criam trilhas que moldam as discussões e ações políticas posteriores. Os marcos relacionados ao tema que identificamos se expressam no âmbito do Congresso Nacional e no Executivo, a partir do fim da década de 1970, no contexto de questionamento e revisão das políticas herdadas dos governos militares. O tema produz um debate relevante no contexto da Assembleia Nacional Constituinte entre 1987 e 1988. A

regulamentação do princípio do *habeas data* inscrito na Constituição de 1988, as diversas normas a respeito do acesso a documentos em arquivos públicos e a crescente institucionalização de mecanismos de controle e transparência da administração pública, ao longo das décadas de 1990 a 2000, também representam a continuidade desse debate e a construção de um arcabouço normativo sobre o acesso à informação pública no período. Por fim, encontram-se as discussões em torno da elaboração e tramitação dos Projetos de Lei nº 219/2003, 5228/2009 e 41/2010 na Câmara dos Deputados e no Senado que resultaram na atual Lei de Acesso à Informação, promulgada no final de 2011.

1.4 Metodologia

A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa e exploratória do tema, analisando como um caso único⁵ (FLICK, 2009; STAKE, 2005; YIN, 2011) o processo de construção social e política do direito de acesso à informação pública no Brasil.

Essa abordagem é adequada para representar e compreender fenômenos complexos imersos em seu contexto de ocorrência, evitando isolar artificialmente elementos e variáveis do problema como também relações inequívocas de causalidade. Entende-se que seja difícil explicar, em termos de causalidade simples e direta, a relação entre as várias ideias e significados manifestados nas discussões sobre o acesso à informação governamental e as decisões políticas decorrentes, mas defende-se que é importante reconhecer que várias ideias estiveram presentes nos debates que se seguiram no tempo e influenciaram tais decisões.

Assim, seguindo a orientação adotada por estudos recentes que buscam compreender a influência de valores, convicções e conhecimentos na construção de políticas públicas, este trabalho também se baseou numa visão longitudinal e

⁵ Com isso não se quer dizer que o processo ocorrido no Brasil não guarda semelhanças com as experiências de outros países. Mas que este estudo não teve como foco ou metodologia uma análise comparativa de casos.

processual do objeto de estudo, e buscou coletar e analisar dados primários e secundários que evidenciam a hipótese da importância das ideias no processo de formação de agenda e formulação das políticas (BARCELOS, 2015; GRISA, 2012, SOUZA, T., 2015; TOMAZINI; LEITE, 2016).

Para a consecução da pesquisa, foi realizado o levantamento e análise de literatura relacionada à perspectiva teórica adotada – formação de agenda em políticas públicas com ênfase na abordagem cognitiva – bem como de obras que tratam do direito de acesso à informação pública em suas diversas interpretações ou ênfases: como direito humano ou fundamental; como requisito para o controle social do Estado e melhoria de sua eficiência e eficácia; como condição para a efetivação do direito à memória e à verdade histórica, como fator para criação de serviços e produtos de informação públicos e privados por parte da sociedade. Além disso, é importante ter em conta que ao princípio do direito de acesso à informação pública corresponde o princípio do sigilo ou da proteção das informações por parte do Estado, aspecto que também foi buscado na literatura e abordado no estudo.

A busca por dados secundários ou documentais sobre o tema partiu da leitura e análise da literatura já existente sobre as políticas de transparência e de direito de acesso à informação pública, que possibilitaram a construção de um “mapa” inicial de atores, ideias, instituições, processos e eventos relacionados à construção dessas políticas no Brasil. Com base na análise desse material, foi-se constituindo um conjunto de expressões e ideias-chave relacionadas ao objeto de estudo (tais como “transparência governamental”, “informação pública”, “documentos públicos”, “abertura de arquivos”, “acesso à informação”, “direito à informação”, “direito de acesso à informação”, “sigilo”, “documentos sigilosos”, “documentos secretos”, “arquivos secretos” etc.), bem como a identificação dos principais atores, instituições e espaços de discussão sobre o assunto no período de interesse da pesquisa.

Apoiado neste conjunto inicial de referências, foram realizadas buscas sistemáticas de documentos (notícias, artigos, estudos, relatórios, publicações em geral) nos *websites* das instituições e organizações relacionadas à discussão e construção das políticas de acesso à informação no Brasil (Controladoria-Geral da União – CGU, Arquivo Nacional, Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos

Humanos da Presidência, Itamaraty, Câmara e Senado; Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI, Transparência Brasil, Artigo 19 etc.) e também nos acervos eletrônicos dos principais jornais do país⁶, de modo a identificar notícias e artigos que trataram do assunto entre 1975 e 2011.

A maior parte desses documentos foi obtida em fontes abertas acessíveis pela internet, ao passo que alguns foram conseguidos mediante solicitação formal a órgãos públicos⁷ e uma pequena parte disponibilizada por alguns dos entrevistados, que são tratados a seguir.

Essa estratégia de pesquisa permitiu a identificação e obtenção de um vasto conjunto de documentos e publicações, tais como registros de reuniões ou eventos (programações, pautas, atas, relatórios, anais); proposições legislativas; estudos, pareceres, análises de especialistas; publicações, boletins, notícias; artigos de opinião; entrevistas ou declarações públicas etc. Esses registros foram organizados por ator/instituição e por data/período. Sua leitura, análise e interpretação permitiram identificar e compreender as ações e os posicionamentos (valores, visões de mundo, explicações) e propostas de políticas relacionadas ao acesso à informação governamental de vários atores estatais e societais envolvidos na questão.

Para o levantamento de dados primários por meio de entrevistas, a pesquisa utilizou inicialmente uma amostra intencional de respondentes, que depois foi complementada por uma amostra do tipo “bola de neve” (YIN, 2011)⁸. O levantamento e análise de dados secundários/documentais sobre o tema do acesso à informação possibilitou a identificação de um mapa de atores políticos, governamentais e não-governamentais, relevantes no debate e na construção de políticas na área. Com base nessas informações, constituiu-se uma amostra intencional de atores representativos dos diversos posicionamentos no debate

⁶ Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo, segundo a Associação Nacional de Jornais – ANJ (2017). O levantamento de notícias e artigos de imprensa foi feito nos próprios acervos digitais desses jornais, e também na Biblioteca Digital do Senado Federal e em buscas livres na internet, por meio de ferramentas como a pesquisa Google, que trouxeram conteúdos de outras fontes. (FOLHA DE S. PAULO, 2017; GRUPO ESTADO, 2017; O GLOBO, 2017; SENADO FEDERAL, 2017b)

⁷ E aqui, vale registrar, temos um dos benefícios da Lei de Acesso à Informação: facilitar ou mesmo possibilitar a realização de pesquisas acadêmicas.

⁸ Na técnica de amostragem “bola de neve”, respondentes indicam outros potenciais entrevistados, que eles consideram pertinentes ao tema da pesquisa, levando em conta critérios como perfil, conhecimento, experiência ou vivência com o objeto da pesquisa.

público sobre o acesso à informação governamental, incluindo lideranças e especialistas de grupos da sociedade civil mobilizados pela causa, membros da alta burocracia e um parlamentar envolvido com o tema. No decorrer das entrevistas, alguns novos informantes foram indicados por outros entrevistados, caracterizando a seleção do tipo “bola de neve”.

No total, foram realizadas 23 entrevistas⁹ semiestruturadas com essas lideranças e especialistas¹⁰ entre os meses de novembro e dezembro de 2017. As entrevistas foram feitas com o apoio de um roteiro com os tópicos de interesse para cada informante¹¹. Praticamente todas as entrevistas foram gravadas em áudio e seu conteúdo foi transcrito para facilitar as análises posteriores (apenas um respondente preferiu receber os tópicos de investigação por e-mail e fornecer as informações por escrito). Realizadas em período posterior ao levantamento e análise de boa parte dos dados secundários, buscou-se nas entrevistas contextualizar as informações levantadas na análise documental, bem como estabelecer prioridades de ideias e sentidos disponíveis no volume de dados e informações disponíveis nos documentos. (GRISA, 2012, p. 25). Por outro lado, nas entrevistas, os agentes podem resgatar e manifestar aspectos cognitivos, normativos e mesmo afetivos relacionados ao conteúdo empírico dos documentos, narrando acontecimentos relacionados, indicando outros atores envolvidos, explicando e esclarecendo sentidos muitas vezes não explícitos nos documentos, enfim, construindo um enredo sobre o tema (SOUZA, T., 2015, p. 24). Oportuno ressaltar que nessa operação de interpretação do processo, os entrevistados

[...] esquecem eventos ou atores importantes, confundem datas e informações, reconstroem os acontecimentos com certa subjetividade (minimizando determinados aspectos e supervalorizando outros) e avaliam e interpretam a história com base em suas novas funções, trabalhos ou posição na sociedade (GRISA, 2012, p. 25)

⁹ A relação de entrevistados consta no Apêndice A.

¹⁰ Na definição de Flick (2009, p. 158), a entrevista com especialistas é uma modalidade de entrevista semiestruturada (isto é, conduzida com o apoio de um guia ou roteiro que busca delimitar os tópicos de investigação de acordo com os objetivos da pesquisa) em que o interesse no entrevistado decorre de seu conhecimento, experiência e competência num determinado campo de conhecimento. Nas entrevistas realizadas nessa pesquisa, isso se confirmou em larga medida.

¹¹ Os roteiros se repetiram em vários casos, considerando a área de atuação e a experiência semelhante dos entrevistados. Um modelo geral do roteiro aplicado consta no Apêndice B.

Por isso, a análise documental também qualifica e faz a mediação das visões, ideias e interpretações expressas nas entrevistas, sendo, portanto, “técnicas inseparáveis e devem ser utilizadas em paralelo” (MULLER, 2008, p. 97 apud GRISA, 2012, p. 25) ¹².

Vale reforçar então que o uso dos dois tipos de dados – documentos e entrevistas – não visa apenas “corrigir” eventuais imprecisões ou lacunas dos registros históricos materiais ou da memória dos informantes. Trata-se de procurar analisar e interpretar discursos com características diferentes e situados em tempos e contextos distintos: documentos trazem ideias e ações nos momentos em que se desdobravam os debates e conflitos sobre o assunto, ao passo que as entrevistas realizadas no presente são sempre interpretações que os atores envolvidos nos processos históricos do passado fazem, a partir de seu contexto atual, apoiados também nas suas reflexões posteriores sobre as experiências resgatadas pelas entrevistas e os resultados de suas ações. Deste modo, na análise, as entrevistas foram utilizadas mais como guias para ajudar a compreender o contexto, os atores envolvidos e os sentidos das diferentes ideias presentes nas discussões sobre o acesso à informação e não como fontes principais de informações desta pesquisa. O conjunto de informações, atitudes e percepções trazidas pelos atores entrevistados é bastante rico e certamente pode contribuir para o aprofundamento da pesquisa sobre o tema em estudos futuros.

A análise do material primário e secundário assim coletado foi realizada de modo a identificar os valores, visões, explicações e argumentos mais significativos mobilizados pelos atores na defesa (ou mesmo restrição) do direito de acesso à informação pública e na proposição de políticas relacionadas ao tema. Neste trabalho, não se adotaram técnicas mais estruturadas de análise formal de discurso ou de conteúdo, nem se utilizaram ferramentas digitais de análise qualitativa ou de textos; as informações foram selecionadas, organizadas, lidas e interpretadas de forma a revelar e trazer evidências das ideias e concepções dos atores individuais e coletivos envolvidos no processo estudado.

¹² MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. 7^{ème} ed. Paris: PUF, 2008.

2 A ABORDAGEM EM PERSPECTIVA: ATORES, IDEIAS E INSTITUIÇÕES NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo da dissertação apresenta a perspectiva teórica que orientou a pesquisa. Faz-se um breve excursus sobre as linhas e categorias mais tradicionais na análise da produção das políticas públicas, para indicar a diversificação e a crescente sofisticação das abordagens que conduzem ao paradigma pós-positivista de compreensão do processo de construção das políticas, adotado neste estudo.

2.1 Do racionalismo dos agentes à diversidade de variáveis na compreensão das políticas públicas

O estudo das políticas públicas pode ser definido como uma compreensão do conjunto das ações do Estado, ou por instituições que agem sob seu mandato. É o “estudo do ‘Estado em ação’”, bem como suas razões, num dado contexto (MARQUES, 2013, p. 24).

O campo de Análise de Políticas Públicas, como uma área de estudo dedicada ao estudo científico e sistemático das ações governamentais, tem suas raízes na Ciência Política norte-americana, na passagem do século XIX para o XX. De uma situação em que as ações governamentais eram vistas como produtos administrativos menos relevantes que resultavam das decisões processadas nas instituições políticas, as políticas públicas passam a ser vistas como um objeto de investigação em si mesmo, numa perspectiva multidisciplinar desde a sua origem, que foi reforçada por análises seminais produzidas ou organizadas por Harold Lasswell sobre as *policy sciences*, a partir de perspectivas da Ciência Política, Antropologia, Sociologia, Economia e Psicologia Social (BARCELOS, 2015; FARIA, 2003; MARQUES, 2013).

Apesar de os fundamentos epistemológicos do campo remeterem ao papel das ideias e do conhecimento que conformam interpretações e visões de mundo

concorrentes que se tornam “verdades” no cotejamento com seu êxito prático, ao longo de suas primeiras décadas, as análises sobre as políticas públicas foram se afastando cada vez mais dessa perspectiva ideacional e cognitiva (BARCELOS, 2015).

Os estudos produzidos nos Estados Unidos entre os anos 1940 e 1960, aproximadamente, carregavam orientações fortemente derivadas da psicologia experimental, da sociologia funcionalista e dos modelos de comportamento baseados nos pressupostos da racionalidade de atores que decidem a partir de informações precisas e virtualmente ilimitadas. Nessa perspectiva,

[...] as políticas públicas seriam o resultado do trabalho meticuloso de *experts* que, a partir das ferramentas fornecidas pela ciência, desenvolveriam as ‘melhores alternativas’ para a ação governamental. (BARCELOS, 2015, p. 37)

Em outras palavras, as *policy sciences* pretendiam construir um campo de conhecimento multidisciplinar, baseado no desenvolvimento de modelos teóricos sofisticados, que a partir de análises essencialmente quantitativas de variáveis empíricas, se dedicaria ao enfrentamento dos vários problemas sociais que demandam ação governamental. Seria, portanto, uma modalidade de ciência social aplicada, orientada à resolução de problemas públicos diagnosticados na realidade empírica (CAPELLA, 2015).

Tal visão, comumente designada como um modelo de “racionalidade compreensiva” (BARCELOS, 2015; DUNN, 2007), pode também ser vista como mecanicista e despolitizada – apesar de seus fundamentos democráticos – em relação ao processo de elaboração das políticas públicas e começou a ser desafiada já entre as décadas de 1950 e 1960 por trabalhos de autores como Herbert Simon, Robert Dahl e Charles Lindblom.

No entender de Simon, a racionalidade dos atores é limitada por informação incompleta e por suas restrições cognitivas e de tempo para a tomada de decisão (MARQUES, 2013). Já Dahl e Lindblom destacavam a importância de se considerar aspectos genuinamente políticos nos processos de elaboração das políticas públicas, tais como as disputas de poder entre os diversos grupos que buscam influenciar a ação governamental, bem como consideravam o processo de produção das políticas bem menos linear e orientado a fins previamente definidos,

como a visão racionalista compreensiva supunha. Nas sociedades modernas, os problemas geralmente são complexos, pois envolvem uma diversidade de grupos sociais com características, valores e interesses diversos. Há dificuldades práticas para se considerar os inúmeros aspectos dos problemas e avaliar todas as possibilidades de solução. E a complexidade das sociedades e dos problemas contribui para os conflitos se multiplicarem e se expressarem numa crescente e intrincada trama de grupos que se organizam politicamente para promover ou defender suas ideias, posições ou demandas. Em tais circunstâncias, as políticas são menos os resultados de disputas estratégicas e racionais entre os diversos grupos e mais soluções aproximadas e de compromisso entre eles, com resultados sub-ótimos, incrementais e precários a que se consegue chegar (DAHL, LINDBLOM, 1953¹³ apud BARCELOS; PEREIRA; SILVA, 2016; LINDBLOM, 1959).

Não obstante, tanto os estudos sobre as políticas na perspectiva racional compreensiva como os trabalhos centrados nas disputas e jogos de poder se baseavam na análise empírica de comportamentos e ações dos indivíduos e não em suas ideias, representações ou sentidos atribuídos aos seus objetivos ou decisões.

Nos anos 1950 e 1960, os trabalhos de Elmer Schattschneider (1957, 1960) questionam a perspectiva pluralista desenvolvida por autores como Robert Dahl, afirmando o caráter bem mais elitista da política norte-americana, mas além disso, trazem uma visão avançada sobre o papel das ideias e da argumentação nas disputas políticas que originam as políticas públicas (BARCELOS, 2015, FUKS, 2000). Para Schattschneider (1957), a estratégia está no âmago de qualquer ação política e a sua essência é a atribuição de sentidos ou significados para os resultados da ação política pretendida ou desejada, significados esses sempre diversos, múltiplos e frequentemente antagônicos. Nesse contexto, no cenário de conflito entre diferentes intenções políticas expressas por grupos adversários, a ampliação das discussões e debates sobre um tema ou conjunto de temas faz aumentar a possibilidade da inclusão de novas ideias, perspectivas e atores no debate, caracterizando um processo de “expansão de conflito”. De outra parte, a

¹³ DAHL, R. A.; LINDBLOM, C. E. **Politics, economics and welfare**. New Brunswick: Transaction Publishers, 1953.

“mobilização de viés” ocorre conforme determinados atores são bem-sucedidos em enquadrar no debate uma questão sob sua perspectiva, fazendo com que a discussão seja realizada de modo que lhes favoreça.

Também nesse período, surge a crítica de Peter Bachrach e Morton Baratz que defendem que a análise política deve ir além do exame das manifestações de poder, dos conflitos e dos processos decisórios explícitos e também se preocupar com o papel da influência e dos jogos de poder encobertos (a “segunda face do poder”) que contribuem não apenas para a seleção de determinadas alternativas, mas também para que certas opções nem sejam consideradas no processo político e que em outros casos, as próprias decisões não ocorram, satisfazendo assim a preferência de certos atores. (BACHRACH; BARATZ, 2011)

É possível, portanto, identificar já nos anos 1960 uma perspectiva de análise de políticas públicas que enfatizava a dimensão de poder e de conflito entre grupos na produção da ação governamental, mas que não descuidava das questões simbólicas nas disputas políticas, relacionadas ao papel das ideias e da produção de sentidos nas estratégias dos atores.

Na década de 1970, Cohen, March e Olsen (1972) desenvolvem um modelo de explicação sobre as políticas públicas que ao mesmo tempo critica os pressupostos racionalistas sobre tomada de decisão e incorpora elementos relacionados às características institucionais. Assim, para esses analistas, na realidade das organizações, as decisões são bem pouco baseadas no modelo de análise racional que segue o processo de identificar problemas e buscar soluções adequadas. Na verdade, as organizações priorizam a tentativa de resolução de problemas para os quais existem capacidades operacionais, orçamentárias e mesmo de conhecimento que permitam a proposição de uma solução, num processo incremental e baseado em tentativa e erro (para ilustrar, é utilizada a imagem de uma lata de lixo – *garbage can* – com potenciais soluções aguardando a oportunidade de serem escolhidas para lidar com um problema). Nesse sentido, pode-se interpretar que as políticas públicas também são limitadas pelas capacidades estatais existentes e não são, portanto, respostas ótimas, racionais e técnicas aos problemas sociais (também MARQUES, 2013; SOUZA, C., 2006).

Esse rápido panorama sobre a constituição e desenvolvimento do campo de Análise de Políticas Públicas, em meados do século XX, procurou indicar como

as explicações sobre o processo de elaboração das políticas vai se tornando gradualmente mais sofisticado, trazendo para o centro das teorias a atenção ao papel de diferentes fatores na construção das políticas, que vão muito além de uma racionalidade instrumental de atores abstratos, que, mesmo em conflito, operam um sistema que processa *inputs* na forma de demandas, necessidades, interesses e gera *outputs* na forma de programas e ações governamentais.

Considerando então a complexidade do processo de construção das políticas públicas, vale a pena abordar a compreensão de alguns elementos que são centrais nesse processo, de modo a situá-los melhor nas perspectivas e modelos de análise contemporâneos, nos quais esse trabalho se apoia.

2.2 Os atores envolvidos na construção das políticas

As políticas públicas são concebidas e construídas em um contexto social, político, econômico e cultural que envolve a interação de uma miríade de atores: indivíduos, grupos e organizações que atuam em espaços (ou “arenas”) de discussão, deliberação e decisão, definindo questões ou problemas sociais e suas possibilidades de solução.

Embora numa sociedade democrática, a princípio, todas as cidadãs e cidadãos tenham em geral o direito de participar dos processos de elaboração e decisão das políticas públicas, na prática trata-se de uma participação que assume graus variados: desde um alheamento total das controvérsias políticas, passando pela participação eleitoral na escolha de representantes que atuarão mais diretamente na construção das políticas públicas, bem como pela eventual adesão a diversas atividades de mobilização política que podem ter alguma influência nesse processo, como manifestos, passeatas, consultas, debates públicos etc. até uma participação mais qualificada e potencialmente influente em arenas decisórias como conselhos, comissões ou mesmo nas instâncias legislativas, executivas ou judiciárias. De todo modo, mesmo nas democracias,

[...] o público tem um papel direto relativamente pequeno no processo da política pública. Isto não quer dizer que seu papel não tenha consequências, já que ele propicia **o pano de fundo das normas, atitudes e valores contra os quais o processo político se desenrola**. No entanto, na maior parte dos

Estados democráticos, as decisões políticas são tomadas por instituições representativas que atribuem poderes a atores especializados para determinar o escopo e o conteúdo das políticas públicas [...] (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 72, grifo nosso)

Assim, os atores relevantes no processo são aqueles que “têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política” em determinado momento ou contexto (SECCHI, 2015, p. 99). Eles conseguem “recortar” e definir aspectos da realidade com um sentido de incômodo ou inadequação e sensibilizar as pessoas sobre sua relevância coletiva ou social. Com isso buscam fazer com que essas questões sejam consideradas como problemas públicos que demandam ação do Estado para sua resolução ou atenuação. Apresentam e debatem propostas de solução, influenciam a escolha das alternativas e atuam para que as decisões sejam transformadas em ações (Ibid., p. 99).

Uma divisão analítica fundamental no estudo das políticas públicas separa os atores em individuais e coletivos e governamentais e não governamentais¹⁴. Dentre os atores governamentais encontram-se os representantes políticos eleitos, os dirigentes, técnicos e demais servidores da administração pública, os juízes e promotores etc. Na categoria dos atores não governamentais estão as lideranças sociais e políticas, ativistas, especialistas, beneficiários de políticas, consumidores, trabalhadores, empresários, personalidades com poder de influência na opinião pública etc. Analiticamente, os atores governamentais e não governamentais podem ser agregados como atores coletivos mais bem definidos, tais como burocracias civis e militares, instituições de pesquisa públicas e privadas (academia, *think tanks*), partidos políticos, corporações profissionais, sindicatos, órgãos de imprensa, associações civis, fundações, ONGs, organismos internacionais, empresas etc.; ou então como atores coletivos mais fluídos, tais como coalizões de defesa, redes de políticas, comunidades epistêmicas etc. É importante ter em conta que o contexto importa no relacionamento entre os atores e em sua participação e influência no processo de políticas públicas: as arenas nas

¹⁴ Marta Rodrigues (2015, p. 23) faz uma distinção semelhante, mas baseada no conceito de atores privados e públicos. Os primeiros possuem capacidade de influenciar na elaboração das políticas públicas ao pressionar o governo a tomar decisões em um determinado sentido. Os atores públicos são os que efetivamente tomam as decisões sobre as políticas e estão diretamente envolvidos na sua elaboração e execução, como os parlamentares e executivos públicos eleitos, os burocratas, juízes etc.

quais as questões e as políticas públicas são debatidas e decididas possuem configurações específicas, com a predominância de certos atores, a subordinação de outros e mesmo a ausência de muitos. (SECCHI, 2015, p. 100)

Os modelos de análise identificam diferentes formas de articulação e interação desses vários agentes no processo das políticas públicas. No relacionamento entre os atores e desses com o Estado, há modalidades baseadas na abertura à participação, interesses bem definidos e na posição semelhante dos atores nas disputas políticas. Tal visão caracteriza a perspectiva pluralista.

Outras formas nas quais a possibilidade de participação e a interação dos agentes é mais restrita, bastante estável e hierarquizada, sendo que determinadas posições conferem mais influência na elaboração das políticas, são típicas de uma visão elitista do processo político.

Há ainda outros modos de participação e interação que são mais flexíveis, menos formais e não hierárquicos, os vínculos numerosos e fragmentados e baseados não apenas em interesses materiais, mas também em valores, visões de mundo e conhecimento, que se associam a perspectivas analíticas baseadas nas redes e no papel das ideias na política.

O referencial analítico das redes é uma visão contemporânea e influente sobre as formas de organização e articulação dos atores individuais e coletivos, governamentais e não governamentais no processo de formação das políticas. A análise de redes de relacionamento social é uma abordagem teórica e metodológica tradicional e com ampla aplicação na Sociologia, na Antropologia, na Economia e Ciência Política, baseada no entendimento de que não apenas as características ou os atributos das estruturas e dos agentes devem ser levados em conta na explicação dos fenômenos sociais, mas que estes devem ser analisados considerando-se os padrões de relação – vínculos, trocas e circulação de elementos materiais e simbólicos – entre os entes sociais envolvidos com o fenômeno (MARQUES, 2016; SOUZA, C., 2006).

A partir nos anos 1970, o conceito de rede social passa a ser mobilizado com maior precisão analítica e metodológica na análise das políticas, com base em perspectivas advindas da Sociologia Organizacional e da Ciência Política. Dos estudos organizacionais procedem as ideias de que as decisões sobre políticas no

âmbito do Estado sempre são tomadas por um conjunto de atores, que as relações entre eles se estabelecem em razão de sua interdependência de recursos e de que na análise das políticas públicas é indispensável considerar as redes interorganizacionais envolvidas na produção das políticas. Da Ciência Política, o debate entre pluralistas, neocorporativistas e elitistas consolidou a ideia do processo político como algo que envolve a interação de uma multiplicidade de atores e avançou a noção de “subgovernos” ou “subsistemas” políticos como instâncias que delimitam o conflito político e a discussão e elaboração das políticas públicas em áreas temáticas específicas, definindo os atores e os padrões de interação que aí ocorrem (ADAM; KRIESI; 2007; CAPELLA; BRASIL, 2015; KLIJN, 1998).

Sob outros ângulos, autores como Hecló (1978) defendem a importância de se considerar a influência difusa que várias redes de atores envolvidos ou interessados em questões ou políticas específicas e diversificadas podem exercer nas instituições governamentais que as produzem. Trata-se de “redes temáticas” sobre assuntos específicos que podem articular um grande número de atores em graus variados de comprometimento e dependência. Nelas a permanência dos grupos seria mais instável e fluída, com entrada e saída de membros mais frequente, e o vínculo que une os indivíduos e grupos na rede tende a ser menos voltado aos interesses materiais e mais relacionado à identificação e satisfação intelectual e afetiva: os membros buscam informações, conhecimento e compreensão sobre a política e os problemas com que a rede lida (CAPELLA; BRASIL, 2015). Todavia, são redes mais flexíveis e abertas à participação e ao abandono, pois os processos de seleção são menos rigorosos, os sistemas de reconhecimento mútuo são menos rígidos, uma hierarquia formal entre os membros não existe e mesmo os vínculos intelectuais e afetivos não geram comprometimento de longo prazo (MASSARDIER, 2006).

Próximas das redes temáticas se encontram as “redes de projeto”, que são acionadas em função de um objetivo preciso (GAUDIN, 1995 apud MASSARDIER, 2006, p. 173) ¹⁵. Sua existência decorre de uma proposta de ação definida e se estende pelo tempo necessário para a consecução dessa (ou o eventual abandono do projeto pelos membros). Essas redes se constituem e se organizam em torno

¹⁵ GAUDIN, Jean-Pierre. **Politiques de la ville**. Paris: PUF, 1995.

do debate sobre prioridades de ação e suas razões e seus membros trocam influência sobre atores com poder de decisão, além de conhecimentos, legitimidade e até eventuais recursos materiais (financiamento, estruturas de trabalho etc.) (MASSARDIER, 2006, p. 173).

Também baseadas no conhecimento e expertise comum de um grupo, as “comunidades de política pública” são redes que se organizam no âmbito de uma área específica de política na qual seus membros compartilham razões profissionais e intelectuais para agir (JOHN, 1998, p. 83; MASSARDIER, 2006). Tipo de rede mais densa e fechada, seus membros se reconhecem mutuamente, interagem com frequência e compartilham um sistema de valores, uma ideologia, preferências políticas e uma linguagem marcada por terminologia técnica e própria do campo de conhecimento e prática. Essa modalidade de rede distingue-se por um padrão de filiação estável e restrito, no qual a entrada de um novo membro depende da sua capacidade de demonstrar identidade com o grupo e compartilhar responsabilidades na entrega de serviços para os participantes da rede (p. ex. atualização de informações, organização de eventos, facilitação das comunicações, divulgação das atividades etc.). Essas comunidades são muito estáveis e consistentes no tempo, pois não estão mobilizadas para lidar com um problema ou tema específico, mas sim, estão organizadas em torno de uma política pública de longo prazo, como política econômica, saúde, educação, urbanismo etc. No âmbito de tais comunidades, muitas políticas públicas são elaboradas e decididas (CAPELLA; BRASIL, 2015; JOHN, 1998).

Um outro tipo de rede guarda semelhança com as comunidades de políticas: são as “comunidades epistêmicas”, que também têm sua integração baseada em ideias, em crenças e razões que podem ser mobilizadas para influir nas políticas (MASSARDIER, 2006) A comunidade epistêmica é constituída por especialistas que em primeiro lugar se vinculam e se identificam como membros de um determinado campo acadêmico, científico ou de pesquisa e não prioritariamente como responsáveis pela elaboração ou gestão das políticas

públicas, embora seus conhecimentos teóricos possam ser (e frequentemente são) transferidos para a prática da produção das políticas¹⁶.

As comunidades epistêmicas possuem como característica esse *ethos* científico, responsável pela integração da rede e que é reforçado por meio dos canais tradicionais de circulação de ideias e de interação dos atores, tais como congressos e publicações acadêmicas. São redes de pesquisadores e especialistas com formação e experiência em diversos campos do conhecimento, mas que possuem reconhecida *expertise* e competência para tratar de assuntos relacionados a uma determinada área de políticas públicas. Além do conhecimento técnico propriamente dito em suas respectivas áreas, os membros dessas redes compartilham crenças fundamentadas em princípios normativos e noções de causalidade construídas a partir da análise de práticas concretas que permitem relacionar alternativas de ações ou soluções e seus efeitos ou resultados; critérios de validade intersubjetivos para os conhecimentos desenvolvidos numa determinada área de políticas; e um empreendimento político comum, baseado na convicção da melhoria do bem-estar humano por meio da aplicação prática de políticas e programas fundamentados em teorias testadas e validadas pela própria comunidade. (HAAS, 1992)

Para Haas (1992), a influência e a participação dessas comunidades epistêmicas na elaboração de políticas são crescentes no mundo contemporâneo, haja vista um processo que remonta a meados do século XX, de maior intervencionismo estatal em vários campos da vida social combinado com a ampliação de uma burocracia profissionalizada e técnica nos governos ao redor do mundo e em organismos internacionais. Por outro lado, nas últimas décadas, a crescente interdependência transnacional entre atores governamentais e não governamentais advinda da globalização e a emergência de problemas cada vez mais complexos colocaram desafios inéditos e aumentaram as incertezas nas decisões das elites políticas. Nesse contexto, ganha importância o conhecimento especializado de alto nível para orientar (ou legitimar) as decisões políticas. As

¹⁶ É interessante notar que no campo das políticas públicas também existem redes de profissionais que se denominam “comunidades de prática” e atuam nos “microssistemas” das políticas, ou seja, em âmbito bastante especializado, em geral nas atividades de implementação ou operação das ações ou programas, compartilhando ideias para solução de problemas comuns de gestão, divulgando melhores práticas, oportunidades de qualificação na área etc.

comunidades epistêmicas possuem conhecimento, reputação e prestígio em geral valorizados pelas elites políticas. Assim, a informação e o conhecimento compartilhado por essas comunidades são recursos importantes no exercício do poder político nas democracias e na disputa pelas ações governamentais em nível nacional e mesmo para a governança do sistema internacional. Uma característica importante das comunidades epistêmicas é justamente seu caráter transnacional, com a participação de membros de diversos países e capacidade de influenciar políticas, tanto domésticas como em nível global, sendo um vetor importante de difusão internacional de políticas.

A identificação pioneira por Heclo dessas formas mais abertas e dispersas de interação no processo de políticas públicas foi precursora de uma vertente de análise que se fortaleceu na busca por compreender os padrões de relação entre os diversos atores estatais e societais envolvidos e os efeitos dessas interações no desenho e resultados das políticas (MARQUES, 2016). Por um lado, a noção de redes permitiu identificar e analisar interações sociais reiteradas, que em razão de sua regularidade, induzem o surgimento de confiança mútua entre os participantes e o fortalecimento de uma identidade comum em termos de valores, crenças e objetivos, mas que ao mesmo tempo são relações menos formais e institucionalizadas, em termos da distribuição concreta dos papéis organizacionais (hierarquia, funções fixas etc.) (FREY, 2000). Por outro lado, a abordagem de redes permite romper a dicotomia entre agentes governamentais *versus* não governamentais, ao observar que membros do campo público e do privado mantêm relacionamentos profissionais e pessoais indistintamente, deixando clara a interpenetração das esferas pública e privada no cotidiano da política. (CAPELLA; BRASIL, 2015)

É possível imaginar as tipologias de redes aplicadas à análise das políticas públicas num *continuum* de modelos ideais que em um extremo apresenta as redes de problemas ou temáticas, caracterizadas por maior fluidez e instabilidade: abertura à participação, muitos membros, mas com baixa integração entre eles, ausência de consenso, maior conflito e assimetria de poder entre os integrantes. Já no outro polo, estariam as comunidades de políticas ou epistêmicas, constituídas por redes de participação restrita e bastante integradas, relações de poder não tanto assimétricas, mas ainda sim baseadas em hierarquia que estimula

a cooperação e reduz os conflitos (CAPELLA; BRASIL, 2015). Considerando esse modelo, pode-se inferir que as redes temáticas ou de projetos exercem menor influência duradoura nas políticas, mas possuem mais afinidade com a inovação (ADAM; KRIESI, 2007) e podem ter participação mais aguda e pontual em processos de mudança de políticas (ou mesmo na defesa de um *status quo*). Ao passo que as comunidades de políticas ou epistêmicas desempenham um papel muito mais relevante e perene na manutenção e estabilidade das políticas públicas, mas eventualmente também em sua mudança, quando essas comunidades assumem um papel ativo na reforma ou transformação das ações e programas governamentais.

Por fim, há que se observar que uma mesma área temática de política pública comporta mais de uma rede atuando competitivamente em seus limites e frequentemente é isso que ocorre. De acordo com Massardier (2006, p. 170), “redes paralelas enfrentam-se para a definição de uma mesma política pública” e, como já indicado antes, se existe nas redes a articulação entre membros do setor público e do setor privado, “já que os indivíduos participam de múltiplas redes em razão de seus investimentos profissionais múltiplos, de seus investimentos associativos múltiplos” (Ibid., p. 182), o próprio Estado encontra-se, então, fragmentado em diversas redes, que são determinadas pela diversidade de objetivos mobilizados em um mesmo setor ou em uma mesma política. Mas essa fragmentação não sugere passividade do Estado, no sentido de que apenas responde às demandas dos grupos e atores não-governamentais; pelo contrário, se um mesmo dirigente ou burocrata ligado a uma determinada política ou setor pode participar de várias redes, tanto no setor público quanto no privado, isso faz com que ele também leve para fora do Estado, ideias, crenças, objetivos e propostas elaboradas no âmbito da burocracia governamental.

A perspectiva de redes e de comunidades contribui com vários *insights* na interpretação do processo de elaboração e debate de ideias e políticas relacionadas ao acesso à informação governamental que ganha corpo no Brasil nos anos 2000. É possível observar a formação e o desenvolvimento de redes de especialistas e ativistas sobre o tema que articulavam atores governamentais e não-governamentais de várias vinculações institucionais (imprensa, Justiça, burocracias de controle, Legislativo, organizações da sociedade civil etc.),

incluindo representantes ligados à Arquivologia, ao Direito, à Comunicação, à História, que formaram uma incipiente comunidade epistêmica ligada ao tema, com aportes dessas disciplinas. Tais redes podem ser percebidas como de projeto em seu início, mas com o tempo se consolidaram em redes temáticas sobre o direito de acesso à informação que operam até hoje na promoção, monitoramento e avaliação das políticas de transparência e acesso à informação, configurando assim, alguns anos depois, o que pode ser visto como uma comunidade de políticas públicas relacionadas ao tema. Nas discussões sobre uma política de acesso à informação governamental ocorridas no Brasil, ao longo da década de 2000, foi frequente a participação de especialistas nacionais e internacionais vinculados a organismos como a UNESCO e a governos de outros países, demonstrando a existência de uma comunidade epistêmica internacional sobre o assunto, que participou do debate doméstico e influenciou as ideias e propostas elaboradas por aqui. Por fim, vale a observação da concorrência (e não competição) de redes temáticas no processo, no sentido de que foi possível identificar redes mais voltadas para a questão do direito à memória e à verdade e redes mais próximas dos debates sobre transparência orçamentária e controle das políticas públicas.

2.3 As ideias no contexto das políticas públicas

Considerar que as ideias importam na ação política é quase um truísmo. Boa parte do que os filósofos, pensadores e cientistas sociais produziram até hoje sobre a ação e as instituições políticas envolve o poder das ideias. No campo das políticas públicas, isso também é válido, embora tal como na Ciência Política, a perspectiva de compreensão ou explicação de comportamentos, interações, processos e resultados por meio das ideias tenha sido negligenciada, embora não totalmente abandonada durante o período de predomínio do behaviorismo e do estruturo-funcionalismo em meados do século XX (BRAUN, 1999; HALL; TAYLOR, 2003; MEHTA, 2010; THELEN; STEINMO, 1992; WEIR, 1992). Essa situação começa a mudar a partir dos anos 1980 e ganha importância desde então, com uma intensa e variada agenda de pesquisa na Economia, Ciência Política,

Relações Internacionais e na Análise de Políticas Públicas¹⁷, que sob variadas perspectivas teóricas, passam a destacar a importância das ideias, dos discursos e da argumentação na explicação das políticas estatais tanto em nível doméstico, quanto internacional (BAUMGARTNER, 2014; FISCHER, 2003; FISCHER; FORESTER, 1993; FISCHER; GOTTWEIS, 2012; PRICE, 2008; SCHMIDT, 2010; SUREL, 2000). Assim, não se trata mais de reconhecer o papel das ideias na compreensão ou explicação das políticas e sim especificar melhor o que a categoria “ideias” significa nas análises e como elas participam do processo de formação das políticas. (JOHN, 1998, p. 144; MEHTA, 2010; RUSCHMEYER, 2008)

Esse empreendimento é desafiador, uma vez que mesmo entre os especialistas há diferentes conotações e usos do conceito de ideias e hipóteses sobre como elas influenciam ou constituem as ações. Ideias podem significar afirmações sobre valores; especificar relações de causalidade; expressar percepções sobre problemas públicos, bem como suas possibilidades de solução; podem ser roteiros ou prescrições para a ação; imagens ou símbolos que representam identidades de atores ou grupos; podem ainda ser noções mais difusas sobre determinados modos de perceber e viver o mundo como cultura ou mentalidade ou ainda se referir a grandes visões ou ideologias sobre como o mundo é e como ele funciona. (CAMPBELL, 1998; JOHN, 1998, p. 144; SCHMIDT, 2008; SUREL, 2008, 2000).

Numa breve e valiosa síntese, Mehta (2010) entende que no contexto das políticas públicas, as ideias podem ser 1) definições de problemas, ou seja, maneiras particulares de compreender aspectos de uma realidade complexa; 2) soluções (*policy solutions*), ou seja, especificações sobre como solucionar problemas; 3) filosofias públicas (*zeitgeist*), ou seja, ideias amplas sobre o papel do Estado ou do governo à luz de certos pressupostos em relação à sociedade e ao mercado.

A literatura contemporânea sobre o tema desdobra-se em várias distinções analíticas sobre as ideias, buscando especificar melhor a noção em conceitos mais precisos, que permitam a identificação ou construção de variáveis operacionais e

¹⁷ Schmidt (2010, p. 13) afirma que no caso da Sociologia as ideias sempre fundamentaram as explicações da disciplina, em conceitos como normas, quadros e sistemas de significados.

que contribuam para a construção de modelos ou teorias que expliquem a influência das ideias na estabilidade ou mudança das políticas. (BAUMGARTNER, 2014; HOWLETT; RAMESH, 1998; YEE, 1996). Sem ter a pretensão de tratar de todos os significados e definições empregados na atualidade sobre as ideias na análise de políticas públicas, nos próximos parágrafos, busca-se apresentar algumas definições julgadas mais recorrentes e importantes.

Um aspecto fundamental, ao se pensar no papel das ideias no processo de construção das políticas, é que elas não são escolhas, mas sim significados ou sentidos¹⁸ que orientam ou determinam escolhas de seus portadores, sejam eles indivíduos ou coletividades (BRAUN, 1999; RUESCHMEYER, 2008, p. 229). E tais significados possuem conteúdos cognitivos e normativos. (SCHMIDT, 2008)

As ideias podem então ser compreendidas a partir dessas duas dimensões ou características elementares: cognição e normatividade.

Enquanto cognição, as ideias são quadros que os atores utilizam para explicar a realidade, ou seja, descrever, ordenar, reter, entender e comunicar informações sobre o mundo ao mesmo tempo em que indicam cursos de ação viáveis para a existência nele. No contexto das políticas públicas, são afirmações sobre causas e efeitos a respeito de problemas, articulados com quadros teóricos ou métodos para influenciar estas relações causais. Trata-se, portanto, de dar sentido a um problema de política pública e simultaneamente sugerir alternativas de ação para lidar com ele. (BRAUN, 1999, SCHMIDT, 2008)

Enquanto valores ou normas, as ideias orientam quais ações devem ser tomadas, ou seja, definem o que é “bom” ou “ruim”, a partir de um quadro ético e moral próprio de cada sociedade em cada momento histórico. As ideias articulam cognição e julgamento moral e possibilitam que problemas sejam percebidos (e comunicados), ao mesmo tempo que informam as soluções que devem ser aplicadas. Ou seja, enquanto os quadros cognitivos permitem aos indivíduos

¹⁸ Aqui também, palavras (ou ideias) remetem a outras palavras. Há uma perspectiva pragmática ou operacional que entende que o significado de um enunciado que expressa uma ideia pode ser o que o emissor entende ou pretende com a enunciação ou o que o receptor entende do enunciado. Já numa perspectiva normativa, o significado de uma ideia corresponde a como ela deve ser entendida dentro de uma determinada comunidade, ou seja, depende de regras ou normas que fornecem padrões para o uso correto de expressões ou enunciados e que assim determinam o que faz sentido dizer com a ajuda dessas expressões (GLOCK, 2015). Neste trabalho, adota-se a perspectiva normativa da questão.

atribuir um significado ou sentido para o problema e para sua ação sobre ele, os quadros normativos julgam a conformidade dessa ação a valores e normas¹⁹. (BRAUN, 1999; RUESCHMEYER, 2008).

O Quadro 1 a seguir sintetiza esse modelo conceitual sobre as ideias, destacando as políticas públicas como ideias que necessariamente articulam dimensões cognitivas e normativas.

Quadro 1 – Dimensões das ideias

Dimensão analítica	Características e funções das ideias	Exemplos
Cognitiva	Explicam a realidade por meio da descrição, classificação, ordenamento, distinção relacionamento etc. de seus elementos.	Teorias Modelos explicativos Hipóteses Tipologias, classificações
	Estabelecem relações de causa e efeito de eventos, fenômenos, condições e situações. Orientam a ação no sentido de indicar alternativas viáveis e prever seus resultados.	POLÍTICAS PÚBLICAS Descrições ou definições de problemas.
Normativa	Viabilizam julgamentos, avaliações, exames de conformidade.	Propostas, alternativas, especificações de solução. Procedimentos operacionais, padrões de ação.
	Definem o que é bom/ruim, certo/errado, justo/injusto, legítimo/ilegítimo. Orientam quais ações devem ser tomadas no sentido do que deve (ou não deve) ser feito a partir de critérios éticos e morais.	Sistemas éticos e morais Doutrinas, dogmas Normas, regras Valores, princípios, preceitos morais

Fonte: Elaboração do autor, a partir de BRAUN, 1999; CAMPBELL, 1998; JOHN, 1998; MEHTA, 2010; RUESCHMEYER, 2008; SCHMIDT, 2008; SUREL, 2008, 2000

¹⁹ Todavia, Tomazini e Leite (2016, p. 16) alertam que, apesar da vantagem analítica, as dimensões cognitivas e normativas são virtualmente inseparáveis.

Além de seus conteúdos cognitivos e normativos, as ideias podem também ser decompostas analiticamente em níveis de abstração. No grau mais elevado de generalização, as ideias representam princípios metafísicos sobre o mundo; em um nível intermediário, as ideias traduzem esses princípios mais genéricos em conceitos e quadros explicativos mais específicos que permitem a compreensão de problemas particulares e orientam a ação correspondente; no nível mais concreto, as ideias representam imagens, formas e instrumentos de ação, com determinações mais precisas sobre os problemas, as soluções, sobre o que fazer e como fazer. (SUREL, 2008, 2000)

Os princípios metafísicos podem ser referidos como ideologias, visões de mundo ou “sentimentos públicos” (CAMPBELL, 2002, 1998), como “crenças profundas” (*deep core beliefs*, SABATIER, 2007), “valores” que constituem um “referencial” cognitivo e normativo de uma sociedade em um dado período histórico (MULLER, 1995 apud NAHRATH, 1999)²⁰ ou “filosofias públicas” (*zeitgeist*) alusivas ao relacionamento do Estado com a sociedade e o mercado (MEHTA, 2010). Eles organizam ideias, valores e princípios de conhecimento de uma sociedade (SCHMIDT, 2008), envolvem concepções ontológicas e atitudes normativas amplas e ao mesmo tempo profundamente enraizadas e estáveis que produzem premissas ou princípios que condicionam a compreensão e o julgamento dos indivíduos em relação ao mundo social de forma abrangente. Essas ideias fundamentam tanto descrições e relações de causa e efeito sobre aspectos da realidade social (crenças causais), quanto avaliações normativas sobre o que é adequado, desejável, aceitável, prioritário ou legítimo. Os princípios metafísicos constituem macrossistemas morais e de explicação do mundo social que não se limitam a campos específicos do conhecimento ou das políticas. (SUREL, 2000)

Em um nível intermediário, encontram-se princípios mais específicos que derivam dos fundamentos metafísicos gerais e que se expressam por preceitos normativos, quadros teóricos ou afirmações hipotético-dedutivas que permitem a operacionalização de valores e crenças abstratas e, deste modo, orientam a

²⁰ MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. 2^{ème} ed. Paris: PUF, 1995.

compreensão e a ação das autoridades públicas em um domínio específico de conhecimento ou de políticas (SUREL, 2008). O conceito de “paradigma de políticas” de Hall (1993) e seu homólogo de Campbell (1998) podem ser classificados nesse nível de ideias, bem como as “crenças sobre políticas” (*policy core beliefs*) (SABATIER, 2007) e as “normas” que definem no setor de cada política os princípios de ação congruentes com os valores do “referencial” geral da sociedade (NAHRATH, 1999). As ideias neste nível definem estratégias legítimas para se alcançar objetivos razoavelmente explícitos que cobrem todo um setor de políticas, como economia, meio ambiente ou agricultura.

No nível mais concreto do âmbito de uma política específica, encontram-se considerações sobre métodos, procedimentos e instrumentos que orientam e viabilizam as ações e programas tais como regulamentos administrativos, alocações orçamentárias, critérios de mensuração de resultados etc. (SUREL, 2008), o que Sabatier (2007) designa como “crenças secundárias” ou *secondary beliefs*. São “ideias programáticas” que apresentam roteiros precisos sobre como instituições e instrumentos já existentes devem ser usados nas políticas (CAMPBELL, 2002), ou “algoritmos causais” que exprimem relações diretas entre ações e resultados das políticas (p. ex. acompanhamento pré-natal diminui mortalidade infantil) e “imagens” que são elementos cognitivos que sintetizam valores, normas e algoritmos e buscam fazer sentido imediatamente para representar uma política (p. ex. gestante com aparência saudável e feliz sendo examinada em uma unidade básica de saúde, em uma campanha publicitária) (NAHRATH, 1999). Ou ainda “imagens de políticas” (*policy images*) que combinam elementos cognitivos, como dados empíricos, e apelos emocionais para expressar uma política da maneira mais simples e favorável possível (BAUMGARTNER; JONES, 2009). Ou, por fim, problemas complexos representados simbolicamente por indicadores (p. ex. violência e taxa de homicídios) ou ideias de cunho científico, tecnológico ou organizacional à espera de problemas para serem aplicadas (p. ex. terapias experimentais e epidemias) (KINGDON, 2014). Vale notar que apesar do caráter mais concreto e operacional deste nível, tanto a definição dos métodos e instrumentos das políticas, quanto a elaboração de algoritmos causais ou imagens que as justificam ou representam, ou ainda a escolha de indicadores que traduzem problemas ou de ideias como soluções para problemas específicos não são

escolhas neutras, elas se articulam e expressam os princípios mais gerais que orientam cada uma das políticas. (SUREL, 2008, 2000)

O Quadro 2 na próxima página resume esses níveis de generalização e abstração das ideias.

Quadro 2 – Níveis de generalização de ideias.

Nível	Características	Exemplos
Princípios metafísicos	<p>Mais abstrato e genérico.</p> <p>Organizam ideias, valores e princípios de conhecimento de uma sociedade.</p> <p>Princípios ontológicos, cognitivos e normativos amplos.</p> <p>Não se limitam a campos específicos do conhecimento ou das políticas.</p> <p>Profundamente enraizadas e estáveis.</p>	<p>Ideologias, visões de mundo, sentimentos públicos. (CAMPBELL, 2002, 1998)</p> <p>Crenças profundas. (SABATIER, 2007)</p> <p>Valores que constituem um referencial cognitivo e normativo (MULLER, 1995)</p>
Princípios específicos de políticas	<p>Nível intermediário de abstração e generalidade</p> <p>Derivam dos fundamentos metafísicos gerais.</p> <p>Permitem a operacionalização no nível das políticas de valores e crenças abstratas.</p> <p>Definem estratégias para se alcançar objetivos razoavelmente explícitos que cobrem todo um setor de políticas.</p>	<p>Paradigma de políticas (HALL, 1993)</p> <p>Paradigmas cognitivos. (CAMPBELL, 1998)</p> <p>Crenças sobre políticas. (SABATIER, 2007)</p> <p>Normas sobre políticas setoriais que definem congruência com referencial global da sociedade (NAHRATH, 1999; SUREL, 2008)</p>
Princípios programáticos de políticas específicas	<p>Mais concreto e específico</p> <p>Métodos, procedimentos e instrumentos que orientam e viabilizam as ações e programas.</p> <p>Regulamentos administrativos, alocações orçamentárias, critérios de mensuração de resultados.</p> <p>Indicadores que simbolizam problemas ou soluções.</p>	<p>Algoritmos causais (MULLER, 1995)</p> <p>Programas de políticas (CAMPBELL, 1998)</p> <p>Crenças secundárias (SABATIER, 2007)</p> <p>Imagens que sintetizam valores, normas e algoritmos causais. (NAHRATH, 1999)</p> <p>Imagens de políticas (BAUMGARTNER; JONES, 2009)</p>

Fonte: elaboração do autor, a partir de BAUMGARTNER; JONES, 2009; CAMPBELL, 2002, 1998; HALL, 1993; MULLER, 1995 apud NAHRATH, 1999; SABATIER, 2007; SCHMIDT, 2010; SUREL, 2008, 2000.

Em seu conjunto, os **três níveis de ideias que estruturam uma política** formam seu quadro cognitivo e normativo, isto é, um quadro de premissas que incluem uma visão da natureza humana (p. ex. egoísta ou solidária), formas apropriadas de relacionamento entre os indivíduos (p. ex. igualdade ou hierarquia), especificações do papel e do relacionamento entre instituições e prescrições metodológicas e práticas dos atores. (SUREL, 2008, 2000; TOMAZINI; LEITE, 2016)

Além da dimensão normativa e cognitiva e dos níveis de abstração das ideias relacionadas às políticas, também é possível classificá-las em termos de sua característica manifesta (*foreground*) ou implícita (*background*). Essa análise foi proposta por Campbell (2008, 2002, 1998), de modo a especificar melhor e operacionalizar o conceito de ideia e buscar uma compreensão mais apurada dos diferentes tipos de ideias e de sua influência no processo de construção das políticas, combinando fundamentos do institucionalismo sociológico e da sociologia organizacional.

De acordo com Campbell, por vezes ideias podem ser pressuposições assumidas tacitamente no debate político; em outras circunstâncias, ideias podem ser conceitos ou teorias articuladas explicitamente no discurso dos atores. O fato de uma ideia estar implícita não sugere que ela seja invisível ou desconhecida pelos atores, mas sim que ela é amplamente aceita, tomada como inquestionável. Já as ideias explícitas ou manifestas são frequentemente postas à prova e contestadas no debate público. Articulando a dimensão cognitiva e normativa das ideias, com essa característica manifesta ou implícita, o autor propõe uma tipologia com quatro variedades de ideias: “programas de políticas”, “paradigmas cognitivos”, “sentimentos públicos” e “quadros normativos”, que no seu entender exercem influência específica no processo de elaboração das políticas. (CAMPBELL, 1998)

No nível explícito ou manifesto do debate público, os “**programas de políticas**” são “prescrições de políticas públicas que especificam como resolver determinados problemas” (TOMAZINI; LEITE, 2016). Elas ajudam os atores a elaborarem soluções concretas para problemas de políticas públicas, por meio de conceitos e quadros teóricos que apresentam relações de causalidade que justificam a adoção de soluções para problemas específicos. São frequentemente

elaborações técnicas e de especialistas, apresentadas em textos para discussão, *policy briefs*, relatórios técnicos, estudos etc. direcionados aos responsáveis pelas políticas, a comissões legislativas temáticas e a atores relevantes da comunidade de políticas, que os utilizam deliberadamente nos debates sobre problemas e políticas correspondentes. Programas de políticas com grande potencial de adoção apresentam propostas simples, claras e concisas ou prescrições de uso de instituições ou ferramentas políticas já existentes e que operam fundamentadas em paradigmas bem estabelecidos, com base na experiência e aprendizado anterior, para atingir um determinado objetivo. Frequentemente utilizam símbolos, imagens, modelos ou esquemas gráficos que sintetizam suas principais ideias. Com essas características, facilitam o trabalho de *policymaking* das elites políticas, pois reduzem os esforços relacionados ao debate, convencimento de atores relevantes e dos eleitores e a aprovação de novas políticas. (CAMPBELL, 2002; 1998)

Os “**paradigmas cognitivos**” são pressupostos cognitivos básicos e implícitos (*background*) aos discursos e ações. São estruturas interpretativas abrangentes sobre a realidade, que refletem princípios ontológicos e teóricos profundos que especificam relações de causalidade e implicam determinada maneira de conceber como o mundo é e funciona. Eles se manifestam nos currículos acadêmicos das universidades de ponta, nos congressos científicos e filosóficos de alto nível, nas obras seminais ou prestigiadas de grandes pensadores ou de cientistas agraciados com o Prêmio Nobel. Pode haver a predominância de um paradigma ou a disputa entre paradigmas concorrentes em uma determinada área do conhecimento. Os efeitos dos paradigmas são amplos e profundos, pois eles estabelecem o terreno do debate científico e das comunidades de especialistas de várias áreas, restringindo assim a ação, ao limitar as alternativas que as elites políticas percebem como úteis e que valem a pena considerar. Os paradigmas cognitivos variam entre as culturas e nações e afetam a percepção dos problemas e a construção de relações de causalidade entre problemas e soluções. Todavia, quando programas de políticas são congruentes com paradigmas, eles parecem naturais e óbvios do ponto de vista cognitivo, por isso programas com essa qualidade tendem a ser valorizados pelas elites políticas e *policymakers* (CAMPBELL, 2002; 1998; LEITE; PERES, 2013, p. 355)-.

Na dimensão normativa, os “**sentimentos públicos**” são também ideias implícitas, geralmente não declaradas, que representam valores, atitudes, identidades e outras expectativas sociais amplamente compartilhadas que constroem a ação política ao limitar as alternativas possíveis àquelas percebidas como moralmente aceitáveis, legítimas ou desejáveis pelos atores envolvidos na construção das políticas. Enquanto os paradigmas cognitivos restringem as opções que as elites percebem como instrumentalmente úteis, os sentimentos públicos limitam as alternativas sob o ponto de vista do que é aceitável ou valorizado politicamente. Uma característica dos sentimentos públicos é o fato de eles serem disseminados pela sociedade e não apenas restritos às elites políticas. Sendo assim, como abrangem aspectos normativos amplos da sociedade, é natural que existam contradições e conflitos entre sentimentos públicos em determinada área ou tema. Sentimentos públicos costumam ser implícitos, latentes, por isso as elites e os atores envolvidos no processo das políticas precisam monitorá-los por meio de pesquisas de opinião e outros mecanismos de consulta, mas pode-se cogitar que eventualmente eles emergem em algum grau, por meio de manifestações, campanhas e mobilizações públicas diversas. É concebível que ideias de fundo venham para a superfície do debate público e vice-versa²¹. Embora os sentimentos públicos não sejam tão precisos e consistentes para determinar por si só uma decisão sobre políticas, nos momentos de crise ou incerteza, quando não há consenso ou mesmo confiança nas opções de programas de políticas em consideração, os sentimentos públicos são ainda mais importantes, pois na indecisão pode parecer razoável para as elites políticas preferirem alternativas alinhadas aos valores sociais dominantes. (CAMPBELL, 2008, 2002; 1998)

No nível explícito ou manifesto, os “**quadros normativos**” (*frames*) são utilizados ostensivamente pelas elites que buscam legitimar alternativas políticas perante o público. São símbolos, imagens, conceitos pelos quais soluções são apresentadas em termos normativamente adequados. Os quadros normativos apresentam concepções éticas e morais que os atores mobilizam explicitamente

²¹ Campbell (1998) faz essa ponderação para os paradigmas cognitivos, observando que o Keynesianismo constituía um paradigma de fundo das políticas econômicas em muitos países entre os anos 1940 e meados de 1970, mas nesse momento foi trazido para a superfície do debate econômico e político especializado, onde permaneceu até meados da década de 1980, sob intensa crítica. Desde então, oscila entre esses dois níveis, sem, entretanto, ser o paradigma econômico dominante.

para tornar suas propostas politicamente aceitáveis, desejadas ou legítimas. É o modo pelo qual as elites apresentam as questões e alternativas de políticas para o público, de uma forma que seja congruente com os valores sociais e culturais predominantes. Programas de políticas bem-sucedidos geralmente são apresentados ao público por meio de quadros normativos que fazem referência direta a noções éticas e morais amplamente aceitas ou valorizadas pela sociedade. Os *frames* geralmente aparecem nos discursos e pronunciamentos públicos dos atores políticos, relevantes na defesa ou promoção de uma política por meio de imagens de impacto, marcas, símbolos, vídeos e outros elementos de comunicação e persuasão. Os quadros normativos são elaborados a partir de repertórios variados que formam os sentimentos públicos (e não apenas aqueles mais diretamente relacionados às controvérsias correntes ou às políticas em questão). Desse modo, por meio de analogias, de transposições, referências históricas e combinação de valores, sentimentos e imagens (bricolagem), os *frames* manipulam em alguma medida esses sentimentos públicos, de modo a favorecer os objetivos de atores que desejam obter ou manter apoio público para determinados programas de políticas ou então desqualificar programas concorrentes²². Desse modo, o enquadramento normativo é um processo dinâmico e competitivo de elaboração e reelaboração simbólica, que envolve criatividade, retórica e sensibilidade quanto a aspectos cognitivos e morais para públicos diversos. E que por isso, exige recursos humanos, materiais e organizacionais adequados para ter sucesso na construção e disseminação dos símbolos e imagens. Tanto esforço e técnica confirma que o processo de construção das políticas não é simplesmente a busca pelas soluções mais eficientes e eficazes para problemas sociais e sim, um processo intenso de elaboração simbólica, combinado, obviamente com interesses, recursos materiais e de poder. (CAMPBELL, 2002; 1998)

Por fim, numa revisão mais recente de seus conceitos, Campbell (2002) identificou o “transculturalismo” (*world cultures*) como paradigmas cognitivos e/ou estruturas normativas transnacionais que influenciam a percepção ou definição de

²² Segundo Campbell (1998), por exemplo, a campanha em prol da virada monetarista nos EUA, a partir do governo Ronald Reagan, mobilizou estruturas normativas ligadas à família e ao papel da mulher na sociedade. Era preciso resolver a crise econômica com remédios amargos (juros altos e valorização cambial – as ideias de programas de políticas) para evitar a “dissolução da família tradicional estadunidense”, com o crescente aumento da empregabilidade feminina.

problemas e a adoção de políticas no contexto doméstico, a partir de processos de difusão internacional, geralmente mediados por organizações que operam em bases transnacionais e promovem a circulação de ideias e especialistas. Há inovações institucionais e em políticas domésticas que refletem debates e discursos desenvolvidos em fóruns internacionais, bem como normas internacionais que muitas vezes não possuem grande poder de obrigar os Estados a segui-las, mas mesmo assim são adotadas e observadas em razão desses paradigmas. O Quadro 3, a seguir, resume a tipologia das ideias de Campbell.

Quadro 3 – Tipologia de Campbell sobre as ideias políticas.

	Dimensão cognitiva das ideias	Dimensão normativa das ideias
Nível aparente, manifesto, explícito (<i>foreground</i>)	Programas de políticas (ideias programa, ideias programáticas)	Quadros normativos (<i>frames</i>)
Nível latente, implícito (<i>background</i>)	Paradigmas cognitivos	Sentimentos públicos
	Transculturalismo (<i>world cultures</i>)	

Fonte: Elaboração do autor, a partir de CAMPBELL, 2008, 2002, 1998; LEITE; PERES, 2013; TOMAZINI; LEITE, 2016.

Em síntese, as especificações e detalhamentos do conceito de ideias permitem que elas sejam compreendidas como fatores cognitivos e normativos que operam em vários níveis de abstração, de forma explícita ou implícita no discurso dos atores, de modo a influenciar a construção das políticas. Estruturalmente, as ideias podem funcionar como guias cognitivos e normativos que orientam o curso de ação e instrumentalmente podem fornecer sentidos, símbolos e outros esquemas discursivos que os atores utilizam para tornar esses cursos de ação atraentes, convincentes e legítimos. Essa conceituação mais precisa contribui para as possibilidades de operacionalização do conceito de ideias e para uma melhor compreensão do seu papel na construção das políticas. Cabe agora buscar entender melhor como essa influência pode ocorrer.

O debate sobre o poder que as ideias possuem para explicar processos e resultados políticos se funda, em grande medida, em oposição aos interesses e tem no quadro teórico da escolha racional seu principal interlocutor. Na análise política contemporânea, o conceito de interesse tem como sentido geral a referência a necessidades concretas percebidas ou a preferências materiais dos atores, embora desde o século XIX, a partir da obra de Max Weber, reconheça-se a existência de interesses ideias, fundamentados em valores ou visões de mundo²³. (SWEDBERG, 2005)

Visões mais sofisticadas do conceito em seus sentidos políticos propõem que além das preferências materiais expressas em interesses políticos, os indivíduos possuem interesses pelo poder propriamente dito, ou seja, um indivíduo tem interesse em algo que possibilite a ele obter o que ele deseja, independente do que seja esse objeto (um “interesse utilitário”). Ou que os interesses não são manifestações diretas das necessidades ou desejos dos indivíduos, mas sim uma construção intersubjetiva e normativa, moldada pelas instituições, que se baseia em valores e crenças compartilhadas sobre quais preferências são viáveis, legítimas e desejáveis (HAY, 2010). Ou ainda que os interesses são produto de reflexões sobre as diversas necessidades percebidas pelas pessoas, mediadas por várias instâncias de interação social e que geram preocupações ou questões que conduzem à ação individual ou coletiva organizada. (SCHMITTER, 1981; SWDEBERG, 2005)

Esse caráter intersubjetivo, normativo e reflexivo dos interesses é o ponto de articulação com a noção de ideias na explicação da ação política. Campbell defende que tanto ideias quanto interesses têm grande importância na explicação das políticas e na mudança institucional. Para ele interesses são apenas mais um tipo de ideias, no caso baseadas nas percepções que os indivíduos possuem de sua situação material. (CAMPBELL, 2008, p. 158)

²³ Richard Swedberg (2005) discute a história intelectual do conceito de interesse no pensamento social, que remonta ao século XVII. Na Economia ele foi adotado como uma categoria central a partir do século XIX e na Ciência Política em meados do século XX. Na Sociologia o conceito de interesse teve grande importância no pensamento de autores clássicos como Marx, Weber e Simmel, mas também foi criticado por Durkheim, Parsons e outros, e com o tempo acabou perdendo espaço na disciplina, que geralmente busca compreender a ação humana a partir de outras chaves analíticas como valores, normas e representações.

Para Schmidt (2008), um ponto fundamental para a discussão sobre a importância das ideias na mudança institucional e na elaboração das políticas diz respeito à questão da agência. Afinal, como as ideias saem do nível do pensamento individual e são transmitidas, adotadas, adaptadas? A tarefa cabe aos indivíduos que, em essência, são aqueles que concebem, transportam e divulgam as ideias. E esse processo, segundo a autora, pode ser melhor compreendido sob a categoria do discurso.

Em sua visão, o discurso é uma categoria que permite tratar tanto do conteúdo e das formas das ideias representadas, quanto do processo interativo no qual diferentes atores em diferentes esferas comunicam as ideias. O discurso é tanto uma representação das ideias, quanto um processo que as promovem, disseminam e as reelaboram. Pelo discurso, as ideias saem das mentes e são transmitidas ao mundo ao mesmo tempo em que são reelaboradas, pois uma vez que se tornam discurso, um indivíduo ou grupo jamais conseguirá manter os significados originais precisos das ideias. Nesse sentido, no discurso, seja ele mais ou menos disseminado, as ideias se tornam uma espécie de recurso público ou coletivo de um determinado grupo. O discurso pode ser manejado pelos atores de modos variados e dependendo de como isso ocorre, ele pode ter maior ou menor eficácia para representar ideias, preservando-as, difundindo-as ou promovendo-as. Certas ideias podem ser bem-sucedidas e outras fracassarem, dependendo de como o discurso é realizado (Para quem se orientou esse discurso? Onde ele se desenvolve? Quando ele é enunciado?). (SCHMIDT, 2008)

O discurso também institucionaliza as ideias, quando ele estabelece rotinas e procedimentos mais ou menos padronizados de ação em organizações, grupos sociais e culturas. Daí decorre um legado institucionalizado de ideias: todos os argumentos operam em um contexto no qual os discursos pré-existentes os tornam inteligíveis (pode-se pensar nos paradigmas cognitivos na concepção de Campbell). O processo de institucionalização de ideias pressupõe que os atores especifiquem com exatidão o que eles querem dizer com uma ideia e suas implicações lógicas, bem como eles a executarão e avaliarão sua implementação (os programas de políticas). Esse processo certamente não é isento de ambiguidades, contradições e conflitos, mas seu resultado é a institucionalização de ideias no interior de uma organização ou grupo, mas também sua

externalização, pois é frequente que outras organizações e grupos sociais importem e adotem ideias institucionalizadas de terceiros. O compartilhamento e a disseminação de vários conjuntos de ideias institucionalizadas dão origem a normas sociais ou culturais (os sentimentos públicos). Organizações e grupos também estabelecem procedimentos para avaliar e organizar novos conhecimentos a partir das ideias institucionalizadas. Seus membros veem o mundo pelas lentes de crenças, valores e normas institucionalizadas, que também indicam quais situações merecem ser consideradas e quais os padrões de ação a serem adotados, o que sugere nesta visão, o peso das ideias na estabilidade das instituições e das políticas (CRAWFORD, 2008).

Também para Giandomenico Majone (1997), a argumentação escrita e verbal é um aspecto fundamental na construção das políticas. Desde a exposição de problemas e formulação de soluções até a aplicação de políticas específicas, trata-se de um processo contínuo de debate de ideias e persuasão recíproca. Os atores envolvidos na defesa de uma política sabem que argumentos são necessários não apenas para esclarecer o problema correspondente, mas também para atrair simpatizantes e aliados para a causa. Mesmo os grupos que buscam objetivos particulares ou egoístas sabem que para justificá-los devem apelar para ideias que remetam a interesses públicos e para os méritos intelectuais do caso. As racionalizações instrumentais são comuns, mas mesmo elas são importantes, pois passam a integrar o discurso público. A construção das políticas não se refere apenas a poder, influência e negociação, ela envolve essencialmente mobilização de ideias, pela via da argumentação.

Trata-se então de uma atividade simbólica, que mobiliza recursos e instrumentos próprios para simplificar e dar um sentido comum à realidade e orientar a ação em contextos sociais, políticos e institucionais específicos. O repertório de recursos e instrumentos é amplo: dispositivos mais complexos são as imagens de políticas (BAUMGARTNER; JONES, 2009), os programas de políticas e os quadros normativos no modelo de Campbell (2002, 1998), mas também os mitos e as metáforas, as histórias causais e as narrativas. (EDELMAN, 1971; STONE, 2012, 1989)

Metáforas e mitos são dispositivos do discurso que buscam simplificar e dar sentido para situações políticas complexas ou ambíguas que criam incerteza e

desorientação para os atores (EDELMAN, 1971, p. 65). Formas de linguagem como as metáforas e mitos desempenham um papel central na criação de percepções e significados compartilhados que atenuam a ambivalência e as contradições em determinadas circunstâncias e, com isso, ajudam a coordenar a ação. A linguagem metafórica intensifica a percepção de certas ideias enquanto encobre ou retira o foco de outras, ajudando a organizar a compreensão de uma realidade complexa e muitas vezes desconcertante a partir de categorias ou ideias familiares.

A própria noção de “transparência governamental” pode ser entendida como uma metáfora, no sentido de que faz referência a uma característica física dos objetos (propriedade de um corpo que se deixa atravessar pela luz, permitindo visualizar os objetos que se encontram atrás ou em seu interior) e a atribui às organizações do Estado com sentido normativamente positivo, encobrindo, todavia, significados complexos, suas imbricações com outros princípios, ambiguidades e contradições (HEALD, 2006a; JARDIM, 1999). A metáfora é, portanto, um instrumento que visa moldar o apoio político, a oposição e as premissas em que as decisões sobre as políticas são tomadas, por meio de referências simbólicas cognitivas, normativas e afetivas.

Nos debates sobre iniciativas de acesso à informação governamental, também foi recorrente o apelo a certos mitos que justificavam a manutenção do sigilo em determinadas áreas do Estado. A preocupação com os “arquivos secretos” do Itamaraty e do Exército relacionados à definição de fronteiras do Brasil com países vizinhos e à Guerra do Paraguai foi um argumento retórico utilizado por vários atores em vários momentos do período analisado para negar em sua totalidade o princípio do acesso à informação detida pelo Estado ou para defender a possibilidade de colocar documentos sob sigilo eterno, mesmo com evidências críveis de que não existiam em tais arquivos conteúdos sensíveis e potencialmente problemáticos para as relações internacionais do Brasil, pois a maior parte deles já era conhecida por historiadores brasileiros e estrangeiros e nada indicava que existissem riscos nos demais documentos ainda não escrutinizados pelos pesquisadores²⁴.

²⁴ Hipótese que se confirmou após alguns anos de vigência da LAI, sem a possibilidade de classificação de documentos sob sigilo eterno.

A transformação de condições ou situações percebidas como desagradáveis, incômodas ou erradas sob um referencial cognitivo e normativo qualquer, em problemas políticos ocorre por meio de um processo de elaboração simbólica intencional que Deborah Stone (1989) designa como “história causal”. Nessas elaborações, danos são descritos e atribuídos à ação de indivíduos, grupos ou organizações e reivindica-se a necessidade de medidas governamentais para interromper o prejuízo. As histórias causais operam elementos cognitivos e normativos e definem causas, culpas e responsabilidades, transformando dificuldades em problemas. Embora a construção de histórias causais esteja baseada em aspectos cognitivos e normativos e em evidências empíricas, muitas vezes fundamentadas em conhecimento científico, não se trata de uma busca ou disputa intelectual ou científica pela verdade sobre qualquer problema e sim de uma maneira de atuar no conflito político. Nesse contexto, esses elementos cognitivos e normativos são utilizados pelos atores de modo a defender ou promover suas visões de mundo, suas propostas, posições sociais e objetivos políticos, que podem ser materiais, mas também ideais. Do ponto de vista daqueles prejudicados por uma situação problemática, o resultado esperado de uma história causal é transformar uma dificuldade que poderia ser entendida como destino, acidente ou casualidade (regido por causas naturais) em algo que pode (cognição) e deve (normatividade) ser visto como um problema que exige ação humana e, mais especificamente, de ação governamental para sua resolução. (STONE, 1989)

Além da atribuição de responsabilidades e da eventual adoção de políticas para lidar com problemas construídos, a definição política de causalidades pode também resultar na formação de novas identidades políticas e alianças: com base no modelo de “lata de lixo” de decisão organizacional (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), Débora Stone observa que atores com determinadas soluções podem buscar se associar a atores com determinados problemas por meio de histórias causais convincentes e desse modo, promover interesses ou ideias complementares. Por outro lado, histórias causais podem ser o vínculo que cria novas identidades coletivas quando, por exemplo, vítimas dispersas de um problema definido por meio de uma história causal se reconhecem na questão e se organizam para exigir reparações ou políticas para lidar com esse problema comum (STONE, 1989).

De certo modo, como se verá em mais detalhes adiante, a mobilização de familiares de mortos e desaparecidos políticos na ditadura militar, de historiadores, jornalistas e outros atores políticos em torno da questão da abertura dos arquivos dos órgãos da repressão do regime tem como objetivo esclarecer ou confirmar a existência desses arquivos e atribuir a responsabilidade pela eventual ocultação e destruição de documentos oficiais das Forças Armadas e, mais importante, elucidar e responsabilizar agentes do Estado pelo desaparecimento, tortura e assassinato de opositores do regime. Embora um certo discurso oficial tenha buscado dissimular a existência desses arquivos ou em alguns momentos, reconhecer sua destruição por razões fortuitas (incêndios) ou a operações rotineiras de limpeza de arquivos sem maiores preocupações, vários atores se mobilizaram em torno da construção de uma história causal que se opõe a essa explicação e afirma que a ocultação e a destruição de documentos foi intencional, para proteger a reputação de agentes militares ou evitar sua eventual condenação no futuro.

Nesta seção da dissertação, buscou-se demonstrar a relevância das ideias na produção das políticas públicas. Parece claro que atualmente para muitos analistas, elas são vistas como fatores importantes na compreensão da estabilidade e mudança das políticas, mesmo quando articuladas com outros conceitos e explicações. Como balanço desta discussão, fica a certeza de sua centralidade na compreensão da essência das políticas públicas.

2.4 Subsistemas, arenas e instituições na construção das políticas

O processo de construção das políticas públicas por parte de atores que elaboram e apresentam ideias é realizado em espaços sociais e políticos específicos, nos quais operam regras formais e informais que afetam as possibilidades de participação e a organização dos atores, suas interações, a mobilização de recursos materiais e simbólicos e até seu horizonte de expectativas e objetivos com a ação política. Os espaços institucionais onde as políticas são produzidas são variados e isso influencia os resultados, por isso é importante considerar esse aspecto na análise do processo.

Obviamente, mais que o espaço físico, concreto, onde ocorrem os debates, deliberações e decisões sobre as políticas, trata-se de compreender diferentes conjuntos de normas, regras e acordos – implícitas, explícitas; tácitas e expressas – que se inter-relacionam e que servem como referência comum para os atores orientarem sua percepção e compreensão sobre o mundo, suas ações e interações nas disputas políticas que envolvem a produção das políticas.

Essas convenções podem funcionar como referências cognitivas que ajudam a definir “segmentos” ou “pedaços” do mundo social para os quais as atenções e ações de determinados atores são dirigidas, já que em uma realidade vasta e complexa existem limites estruturais para as possibilidades de envolvimento de um ator com diferentes temas, questões ou problemas (limites de tempo, capacidade cognitiva, deslocamento etc.). Num mundo repleto de informações, torna-se indispensável para os atores priorizarem a atenção que dispensam infinitos aspectos e nuances da realidade (COBB; ELDER, 1971; JONES; BAUMGARTNER, 2005)²⁵.

Há também regras que podem estabelecer quais atores são reconhecidos como tal pelos demais, quais podem participar do processo, de que modo e com qual poder de influência. Outras normas estabelecem, de forma mais ou menos rígida, a dinâmica das interações políticas, no sentido de como as questões são colocadas no debate, como se processam as controvérsias, conflitos e decisões e como as ações decorrentes são executadas, seu funcionamento monitorado, seus resultados avaliados e como são ajustadas ou modificadas. Tudo isso ocorrendo em processos dispersos, simultâneos e superpostos, que só têm, quando muito, uma linearidade analítica como instrumento heurístico para facilitar sua compreensão e explicação por parte dos agentes diretamente envolvidos e dos analistas. (HUPE; HILL, 2006; SABATIER, 2007; SARAIVA, 2006)

Certamente tais referências cognitivas e normativas que “organizam o jogo” da construção das políticas públicas não são regras ou acordos imutáveis, pelo contrário, grande produção e disputa intelectual e extenso conflito político envolvem o questionamento, a crítica e o debate sobre elas e os embates entre

²⁵ Além dessas limitações estruturais e de ordem cognitiva pode-se pensar em aspectos afetivos e normativos que contribuem para que os indivíduos selecionem ou atribuam maior ou menor prioridade aos temas e questões que atraem sua atenção, despertam seu interesse e os mobilizam.

aqueles que buscam mudar *versus* os que desejam manter essas normas e referências que conformam a ação, numa dinâmica que, por sua vez, também ocorre situada em perspectivas normativas e cognitivas específicas (FREY, 2000, p. 233). Como resultado, as referências e regras mudam gradativamente, em um processo que se desdobra ao longo do tempo (PIERSON, 2004, p. 165).

Para organizar e dar sentido à percepção e buscar reduzir a complexidade do universo que envolve as políticas públicas, são construídos modelos analíticos que procuram delimitar os componentes da realidade social e política e explicar seu relacionamento, estabelecendo referências que com o tempo se consolidam como modos predominantes de compreensão do real em um determinado contexto. A seguir, apresentam-se alguns desses conceitos e modelos que colaboram para a compreensão sobre os locais ou espaços onde as políticas públicas são construídas e as regras que orientam e modelam esse processo.

Quadros conceituais e modelos ajudam na compreensão da realidade, passando a delimitá-la, no sentido de definir áreas temáticas que especificam e classificam os assuntos e problemas e reconhecem os atores que têm legitimidade para atuar nelas. E, tal como apontado por Schattschneider (1957) e Cobb e Elder (1971), esse processo de definição das questões ou problemas é primordial na constituição do conflito político que as envolvem. O contexto ou entorno do tema ou problema define o lugar que ele ocupa no conflito político, ou seja, no debate público e nas estratégias dos atores implicados no manejo de seu alcance e reconhecimento social e político e nas suas possibilidades de tratamento ou solução (PARSONS, 2007, p. 162). Em outras palavras, a área de políticas onde um determinado assunto ou problema é colocado tem relação direta com os atores que vão participar dos debates sobre ele, as instituições ou órgãos que vão lidar com o assunto, as eventuais propostas de solução e os possíveis resultados. Não se trata de uma classificação analítica ou técnica neutra, ela envolve crenças, valores e também algum nível de racionalidade estratégica dos atores envolvidos, no sentido de favorecer seus objetivos e/ou dificultar a ação de adversários. (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 31). Por exemplo, circunscrever o direito de acesso à informação pública ao âmbito mais especializado da transparência orçamentária do Estado torna essa discussão bem mais restrita a atores envolvidos com esse campo, excluindo ou afastando indivíduos ou grupos que

militam em pautas relacionadas aos direitos humanos e civis, preservação ambiental ou ao estudo dos impactos sociais das políticas públicas, por exemplo. Esse recorte também pode gerar políticas que restringem ou dificultam o direito de acesso a uma série de outras informações não orçamentárias detidas pelo poder público, relacionadas a direitos fundamentais, individuais e coletivos, tais como processos administrativos de interesse pessoal do cidadão, atendimento da demanda e qualidade dos serviços prestados por serviços públicos, relatórios de impacto ambiental de grandes obras etc.

Então, no interior do universo mais amplo do sistema político que abrange todos os atores, instituições e fluxos de ideias envolvidos na construção das políticas públicas, são estabelecidos segmentos que agrupam as interações dos atores e suas ideias, bem como as instituições envolvidas com temas ou questões específicas de políticas públicas, tais como política econômica, saúde, educação, segurança pública, agricultura, defesa, meio ambiente, direitos humanos entre outras. Pode-se entender que é nesses segmentos que se desenvolve a maior parte das interações – discussões, negociações, alianças, cisões, conflitos, decisões – que modelam as políticas públicas. Mas não todas, pois acima desses espaços setoriais de construção das políticas (ou abrangendo), há o sistema político mais amplo, onde em outro nível de interação, ocorrem os conflitos entre atores que representam ou se vinculam às várias áreas temáticas de políticas e às decisões governamentais que as afetam transversalmente²⁶. Thomas Birkland reconhece a existência de segmentos temáticos no interior do universo das políticas públicas, mas entende que os limites também são bastante permeáveis e muitas vezes imprecisos. Para ele, esses segmentos são “domínios de políticas” (*policy domains*), ou

[...] uma área substantiva de política pública sobre a qual os participantes competem e fazem acordos, como o domínio das políticas ambientais ou o domínio das políticas de saúde. Evidente que alguns desses domínios são

²⁶ Como exemplo que será retomado mais à frente: em meados dos anos 2000, a questão do direito de acesso à informação governamental era um tema discutido por atores governamentais e não governamentais no campo da Arquivologia, do jornalismo, do controle social das finanças públicas e do direito à memória e à verdade sobre a ditadura. O debate ocorria em fóruns da sociedade civil e no interior do Estado, como no Conselho Nacional de Arquivos, Ministério da Justiça e Controladoria-Geral da União - CGU. Em determinado momento, o debate nessas três áreas específicas passou por uma outra etapa de discussão na cúpula do Executivo, que incluiu atores ligados ao Ministério das Relações Exteriores, Defesa e Planejamento, de modo a construir uma proposta consensual do Governo Federal sobre o tema, que uma vez enviada ao Congresso passou por uma outra etapa de deliberação e decisão.

tão amplos que eles abrangem outros domínios, como o da poluição do ar ou da água, ou da saúde mental. As atividades que ocorrem nestes domínios são influenciadas por outros domínios, e questões e ideias frequentemente transpassam de um domínio para outros. De fato, os limites entre domínios são frequentemente tão indistintos que às vezes é difícil discernir exatamente o que o 'domínio da saúde pública' ou da 'segurança nacional' realmente é. (BIRKLAND, 2015, p. 155, tradução nossa)

No entanto, a designação mais comum dessas divisões do universo das políticas é a de “**subsistemas de políticas públicas**”, que, segundo Capella e Brasil (2015, p. 58), tem uma de suas raízes na perspectiva sistêmica dos estudos de ciência política. No nível mais elevado de visibilidade, de impacto das decisões e conflito, encontra-se o macrossistema de políticas, que se caracteriza pela existência de um elevado número de participantes com interesses diversificados. Nessa instância, ocorrem as decisões estruturadoras de governo (p. ex. orçamento, desenho administrativo), que impactam várias políticas e atores e, por isso, são frequentemente controversas e atraem muita atenção e visibilidade pública. No outro extremo, encontram-se os microssistemas de políticas, caracterizados por um número restrito de atores, decisões baseadas em alta complexidade técnica, baixo e personalizado escopo de conflito restrito a técnicos da burocracia e praticamente nenhuma visibilidade pública (por exemplo, pode-se pensar nas decisões relacionadas à classificação de documentos como sigilosos). Entre esses dois polos, encontram-se os subsistemas de políticas públicas, constituídos por uma quantidade limitada de atores e instituições, reunidos de forma relativamente coesa e que se especializam e direcionam sua atenção e esforços para questões específicas de políticas. A especialização funcional em áreas como saúde, educação, meio ambiente e outras produz arranjos institucionais que aglutinam os atores em torno de políticas, programas ou interesses específicos (CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 58).

Uma outra raiz do conceito de subsistema de políticas vem da crítica ao pluralismo, a partir da noção de “subgovernos”, ou “formações grupais de atores societários e estatais em padrões rotineiros de interação e como atores-chave no desenvolvimento de políticas” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 92). Nos anos 1950, J. Leiper Freeman definiu os subsistemas como “um padrão de interações entre o conjunto restrito de participantes envolvidos na tomada de decisões em uma área específica das políticas públicas” (FREEMAN, 1955 apud

CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 60)²⁷. Nessa concepção, a elaboração das políticas já aparece como um processo que articula atores de distintas vinculações, como burocratas do Poder Executivo, congressistas e outros grupos formados por indivíduos com uma multiplicidade de valores e motivações. Para Capella e Brasil (2015), a virtude dessa perspectiva original foi identificar a existência de subunidades do sistema político (os subsistemas) como os espaços onde se desenvolvem a discussão de temas específicos, a construção de problemas públicos e a formulação de soluções.

Contemporaneamente, o conceito de subsistema de políticas públicas tem bastante proximidade com o de redes de políticas e também pode ser entendido como

[...] um grande número de atores que lidam com questões políticas específicas. Os processos políticos nesses subsistemas não são controlados apenas pelos atores estatais; em vez disso, eles são caracterizados por interações de atores públicos e privados. (ADAM; KRIESI, 2007, p. 129, tradução nossa)

De acordo com Capella e Brasil (2015, p. 59), o conceito de subsistemas tem recebido bastante atenção teórica nos últimos anos, principalmente por estar associado (ou justaposto) a outros conceitos que também identificam padrões específicos de interação entre atores, ideias e instituições, como as redes de políticas, redes temáticas, comunidades de políticas, monopólios de políticas e coalizões de defesa.

E nessa perspectiva, é possível compreender que os dois fatores mais importantes na constituição de subsistemas de políticas específicas são o conhecimento e os interesses. Na literatura atual, os subsistemas de políticas são basicamente entendidos como uma aglutinação de atores individuais e coletivos, estatais e societais, baseados em conhecimentos a respeito de temas ou questões sociais substantivas e interesses relacionados às políticas desenvolvidas neste âmbito. Os subsistemas em geral são compostos por duas categorias de atores: 1) as comunidades de políticas (ou coalizão de discurso) constituídas por um grupo maior de indivíduos que possuem conhecimentos a respeito dos temas e questões

²⁷ FREEMAN, J. Leiper. **The political process**: executive-bureau-legislative committee relations. Nova York: Random House, 1955.

que definem o subsistema (economia, educação, saúde etc.) e coletivamente produzem um discurso sobre tais assuntos; 2) as redes de políticas que articulam uma quantidade menor de atores que agem nesses subsistemas na promoção de seus objetivos e interesses²⁸. Embora as comunidades de políticas envolvam uma quantidade maior de atores, são as redes de políticas que, de fato, estão engajadas ativamente na consideração de opções e alternativas de políticas e na formulação e implementação das ações e programas governamentais (HOWLETT; RAMESH, 1998; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Em resumo, a contribuição do conceito de subsistemas de políticas vai no sentido de indicar que a construção das políticas ocorre mediante a interação contínua e rotineira de uma multiplicidade de atores estatais e societais, em campos ou espaços que são menos definidos pelos limites institucionais (por exemplo governamental *versus* não governamental) e mais estabelecidos pelas definições construídas socialmente sobre temas, assuntos ou problemas que exigem ação governamental. Os subsistemas também permitem compreender a dimensão essencialmente política da elaboração das políticas públicas, quando indicam que os atores articulam ideias e interesses para a promoção ou defesa de políticas, num contexto que pode ser cooperativo ou competitivo. Por fim, o conceito de subsistemas ressalta a importância das ideias e do conhecimento no processo de construção das políticas.

No caso em estudo, a hipótese é que no Brasil, apenas nos anos 2000, começa-se a constituir um subsistema de políticas relacionado ao acesso à informação governamental. O tema até então era bastante ausente do debate público e discutido de forma pontual, difusa e fragmentada, sob diferentes perspectivas em comunidades ou redes específicas. Embora o assunto tenha gerado certa controvérsia na redemocratização e nos debates da Constituinte nos anos 1980 e o tema tivesse algum interesse para juristas, arquivistas, historiadores e jornalistas, apenas em meados da década de 1990, é que se observa uma

²⁸ Um exemplo típico é o subsistema de políticas econômicas: uma comunidade constituída por diversos pesquisadores, jornalistas, consultores etc. acompanham os assuntos desta área e produzem coletivamente conhecimentos a respeito. Todavia, um grupo menor de economistas, burocratas e banqueiros formam uma rede de políticas mais restrita que atua diretamente na formulação e nas decisões sobre as políticas econômicas. Numa imagem de conjuntos, o subsistema de políticas contém tanto a comunidade como a rede. E a comunidade abarca a rede em seu interior. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 94)

incipiente aglutinação de atores e ideias em torno do tema da transparência pública na perspectiva orçamentária. Esse quadro vai se transformando a partir do começo da década de 2000, quando fluxos de ideias relacionadas à transparência pública, a abertura dos arquivos da ditadura e do direito de acesso à informação governamental em seus próprios termos vão ganhando importância e definindo melhor um conjunto de atores articulados em torno do tema em redes específicas, mas com alguma interlocução. As reivindicações e iniciativas de transparência orçamentária ativa, a mobilização por uma lei específica de acesso à informação, as controvérsias e ações relacionadas aos arquivos da ditadura, o processo de elaboração da LAI, os debates no Congresso que culminam com a aprovação da Lei nº 12.527/2011 e a sua posterior regulamentação e implementação vão constituindo o que se pode entender como um subsistema de políticas de transparência ou acesso à informação no Brasil, com atores, ideias e instituições mais bem definidos.

O conceito de “**arenas de políticas**” no processo de construção dos modos de ação do Estado é utilizado de maneiras distintas na literatura, mas que convergem para a noção de um local ou espaço institucional onde diversos atores interagem e desenvolvem-se discussões sobre questões de interesse coletivo ou público, definem-se os problemas, travam-se disputas, negociações ou intercâmbios de recursos variados (inclusive ideias) e elaboram-se e reelaboram-se as políticas públicas.

O conceito de arenas políticas sugere então locais institucionalizados de *policymaking*, sendo tradicionalmente utilizado para se referir exclusivamente a instituições políticas formais do Estado, como parlamentos, ministérios e os tribunais, onde políticas públicas são elaboradas e decididas, embora agências regulatórias, organizações públicas não-estatais e comitês técnico-profissionais especializados que realizam atividades permanentes e contínuas de elaboração de políticas e possuem autonomia decisória em determinados subsistemas de políticas, mesmo se mantendo a certa distância do Estado, também podem ser entendidos como arenas políticas²⁹. O que diferenciaria as arenas políticas de

²⁹ E as políticas produzidas nessas arenas têm caráter vinculante ou autoritativo, isto é, seu cumprimento é assegurado pela autoridade estatal. No Brasil, o CGI, Comitê Gestor da Internet, a ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas e alguns conselhos profissionais como os de Medicina e Engenharia são exemplos, pela sua importante atividade regulatória.

arenas sociais, arenas públicas, arenas institucionais etc. seria o fato de as arenas políticas não serem apenas locais de apresentação, debate e elaboração de ideias sobre problemas e políticas e sim espaços onde essas atividades deliberativas têm até seu momento, mas, mais importante, são as arenas onde as decisões ocorrem (BAUMGARTNER; JONES, 1993; TIMMERMANS, 2001). Mesmo considerando que, na prática, essas arenas estão interligadas por atores e ideias, a distinção analítica entre espaços de discussão e espaços de decisão remete à ideia de comunidades e redes de políticas e parece relevante para compreender o processo de elaboração das políticas.

No caso pesquisado, por exemplo, entre 2002 e 2009, ocorreram diversos eventos que reuniram especialistas não governamentais e governamentais para debater uma lei de acesso à informação no Brasil; além disso, tanto o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção – CTPCC vinculado à Controladoria-Geral da União – CGU, quanto o Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ, vinculado ora à Casa Civil da Presidência da República e ora ao Ministério da Justiça, discutiram e elaboraram minutas de uma lei de acesso à informação, que, no entanto, foram reelaboradas e finalmente aprovadas pela Casa Civil como um anteprojeto enviado ao Congresso. O processo de elaboração das políticas ocorre em vários espaços e níveis de deliberação e decisão.

Uma segunda definição da noção de arena que contribui para a compreensão do processo de construção das políticas públicas é trazida por Hilgartner e Bosk (1988) sob o conceito de “arenas públicas de discurso e ação”. Adotando uma perspectiva construtivista sobre a definição dos problemas sociais, os autores entendem que estes não possuem uma objetividade intrínseca, são na verdade construídos socialmente. E tal processo não ocorre em instâncias indeterminadas como a “sociedade” ou a “opinião pública”, e sim em locais específicos denominados por eles como arenas públicas. Trata-se de organizações e instituições públicas e privadas onde determinadas situações e condições percebidas na realidade são enquadradas e desenvolvidas como problemas. Exemplos de arenas públicas nas quais os problemas são promovidos incluem o parlamento, os órgãos do Executivo, os tribunais, os diversos meios de

comunicação, partidos políticos, movimentos sociais, igrejas, associações profissionais, universidade e centros de pesquisa públicos e privados³⁰.

Analogamente a um ecossistema, essas arenas são inter-relacionadas e oferecem o ambiente onde os problemas podem crescer, circular e evoluir, buscando sua sobrevivência, já que se trata de um ambiente extremamente competitivo, pois existem limites para as arenas comportarem e lidarem com problemas simultaneamente. Sendo assim, operam nas arenas públicas mecanismos de seleção e priorização de problemas que serão considerados, em um momento específico, baseados em princípios que envolvem a competência discursiva dos atores (dramatização, renovação simbólica, saturação etc.); a relação dos problemas com preocupações sociais mais amplas; as relações políticas e a configuração de poder de cada arena; características organizacionais e culturais específicas às arenas, entre outras. Nesse contexto, os autores observam a formação de comunidades baseadas em problemas (p. ex. violência, drogas, poluição etc.) com representantes em várias arenas públicas, bem como a existência de especialistas na operação de determinadas arenas públicas que se engajam na promoção de problemas distintos ao longo do tempo (p. ex. jornalistas investigativos, documentaristas, pesquisadores, parlamentares, lobistas etc.). Desse modo, a construção dos problemas sociais ocorre em grande medida nos moldes de uma estrutura organizacional informal que atravessa as arenas públicas, influenciando o processo de formação de agenda das políticas públicas.

No caso da LAI, o fato de jornalistas prestigiados em seu meio profissional e também no meio político terem sido pioneiros na promoção do tema do direito de acesso à informação no Brasil, no começo dos anos 2000 e militado por cerca de uma década na promoção desta agenda certamente contribuiu para seu avanço, mesmo que, paradoxalmente, a imprensa de modo geral nunca tenha dispensado uma grande atenção para o assunto.

Em síntese, as noções e conceitos de subsistemas e arenas de políticas contribuem para a compreensão da construção das políticas públicas como um processo que ocorre em espaços sociais específicos, que vinculam atores, ideias

³⁰ Na atualidade, dentre os meios de comunicação, pode-se constatar a importância de ferramentas como os fóruns, comunidades e grupos de discussão virtuais e as redes sociais digitais como Facebook, Twitter, WhatsApp, Telegram etc.

e regras de interação. A configuração desses espaços – seus limites, critérios de acesso, princípios de coesão interna, inter-relações etc. – influenciam o processo de construção e os resultados das políticas.

Por sua vez, **as instituições** podem ser entendidas como estruturas cognitivas, normas e regras que orientam a interação entre os atores e as ideias nos espaços de elaboração e execução das políticas públicas e formam uma das dimensões fundamentais da sua construção. É algo comum entre os especialistas se referirem ao papel que os três “Is” – ideias, interesses e instituições – exercem conjuntamente nas políticas, principalmente sob a perspectiva dos vários institucionalismos. (BELAND, 2009; CAMPBELL, 2002, 1998; HALL, 1997, 1992; HALL; TAYLOR, 2003; MEHTA, 2010; PETERS, 2016, 1999; SCHMIDT, 2010, 2008; SUREL, 2000; TAPIA; GOMES, 2008)

Mas a noção de instituição abriga em si uma polissemia importante, trazendo conteúdos distintos dependendo do significado atribuído. Uma noção bastante trivial de instituição confunde-se com a de organização, ou seja, uma estrutura de regras formais e informais que orientam indivíduos a alcançarem ou realizarem cooperativamente determinados objetivos (SCOTT, 2003). Para Peters (2006), as instituições muitas vezes se manifestam pelas organizações, uma vez que as políticas são o produto de decisões tomadas por numerosos indivíduos, ocupando posições de poder no governo, e seus aliados que interagem no âmbito de estruturas organizacionais e possuem regras formais que condicionam essa interação. Assim, ele defende que operacionalmente é aceitável tratar as instituições e as organizações como análogas.

Na perspectiva da escolha racional, é bastante comum entender as instituições como espaços ou arenas nas quais a construção das políticas ocorre de modo organizado por regras e normas formais que condicionam o comportamento dos atores, por meio de incentivos e da imposição de perdas ou punições no caso da violação dessas regras (NORTH, 1990 apud SCOTT, 2003, p. 135)³¹.

³¹ NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Em uma instituição, normas e regras podem ser vistas como elementos distintos. Regras geralmente são entendidas como determinações ou ordens compartilhadas e mutuamente compreendidas por um grupo e previsivelmente aplicadas em situações particulares por agentes responsáveis pelo monitoramento da conduta dos atores implicados e pela imposição de sanções. Já por normas costuma-se referir a prescrições também comuns a um grupo, mas que tendem a ser aplicadas pelos próprios indivíduos (OSTROM, 2007). Nesse caso, não existe o agente externo responsável pelo monitoramento da conformidade da ação e aplicação das sanções, trata-se de um mecanismo regulatório do comportamento autoimposto pelo agente.

Essa dimensão normativa das instituições é também discutida por James March e Johan Olsen (2011) sob o conceito de uma “lógica de adequação” (*appropriateness*) do comportamento humano. Nessa visão, a ação humana, incluindo a elaboração e operação das políticas, ocorre orientada por regras de adequação (ou conformidade) a comportamentos exemplares organizados em instituições. Mas além do elemento normativo, entendem os autores, existem também aspectos cognitivos nessa lógica de adequação dos comportamentos às prescrições institucionais. Os indivíduos seguem tais regras, porque as percebem como naturais, justas, esperadas e legítimas em um determinado contexto do qual eles participam. Interagindo em uma comunidade ou organização política, os atores buscam estar de acordo com as expectativas do grupo relacionadas a papéis, identidades, crenças e a visões de mundo, aos objetivos da ação, às práticas, ou seja, ao *ethos* desse grupo. O comportamento dos indivíduos, em determinados contextos, pode ser melhor compreendido como um esforço consciente de adequação a papéis socialmente construídos e esperados que a uma lógica racionalizada que calcula e antecipa ganhos ou perdas decorrentes da ação em conformidade ou desvio às regras institucionais.

O elemento cognitivo nessa perspectiva é importante, no sentido de que as regras são construídas pelo grupo e refletem experiências e aprendizados sociais das organizações às quais correspondem. São regras formais ou normas de conduta implícitas, são “melhores práticas” ou procedimentos operacionais padronizados, elaborados ao longo de anos de avaliação de resultados da ação, ou mesmo a adoção de conhecimentos externos, elaborados por outros grupos ou

comunidades. As regras socialmente válidas muitas vezes são abstrações genéricas o suficiente para serem aplicadas em várias situações concretas. (MARCH; OLSEN, 2011)

Num nível agregado, então, as regras institucionais que orientam a ação adequada dos seus participantes vinculam identidades, papéis e comportamentos. Elas criam determinados tipos de atores e seus locais de encontro; orientam o comportamento e organizam as interações, estabilizando as expectativas sobre os resultados da ação. Configurações institucionais específicas também fornecem matrizes de interpretação e vocabulários comuns que enquadram a compreensão da realidade, as explicações e os argumentos de seus membros, definindo o que é válido, justo e legítimo tanto na compreensão do mundo como nas ações que interferem nele. (MARCH; OLSEN, 2011). Portanto, as normas e regras são também modos de interpretação do mundo e de construção de sentidos que os atores dão à sua ação. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210; MULLER; SUREL, 2002, p. 40)

Um aspecto importante a se considerar no papel das instituições é a sua estabilidade, a sua inércia e a sua relação com o passado. Seja por meio das regras, das normas ou dos quadros cognitivos, as instituições reproduzem, em maior ou menor grau, ações, comportamentos, decisões, conhecimentos e visões de mundo do passado que foram sendo repetidas, consolidadas e se institucionalizaram, bem como visões ou expectativas em relação a um destino. Estabilidade não significa imutabilidade; as instituições desenvolvem-se e são transformadas ao longo do tempo, mas de todo modo conectam passado, presente e futuro. (BERGER; LUCKMANN, 1991; NORTH, 1991)

As concepções normativas e cognitivas sobre as instituições ajudam a compreender aspectos de sua estabilidade e mudança relacionadas ao sigilo ou opacidade e à transparência governamental. O Estado brasileiro produziu e reproduziu, durante séculos, regras, normas e lógicas de adequação de sua burocracia que incentivaram o sigilo e a opacidade no relacionamento com a sociedade. Lideranças políticas e servidores públicos civis e militares tiveram, durante muito tempo, o sigilo ou o controle minucioso e autoritário da informação como referência cognitiva e normativa básica para sua ação política ou administrativa, além de regras formais que os obrigavam a manter a informação

pública longe dos olhos dos cidadãos ou amparavam decisões discricionárias sobre isso.

Mas do mesmo modo que referências cognitivas e normativas apoiaram a longa tradição do sigilo no Estado brasileiro, tais referências passam a apontar na direção da transparência com a redemocratização, a partir do fim dos anos 1970 e ganham importância nas décadas seguintes. O avanço das ideias relacionadas à transparência pública e acesso à informação governamental é um processo de reelaboração conceitual e normativa, ainda em curso, das instituições e das organizações que constituem o Estado brasileiro.

2.5 Atores, ideias e instituições na formação da agenda das políticas

Embora a permanência, a inércia, a longa duração sejam características tradicionais das instituições e das políticas públicas, mudanças e inovações também ocorrem e constituem um objeto de interesse importante na análise das políticas (HALL, 1993). A questão do direito de acesso à informação governamental no Brasil é um caso exemplar de mudança institucional e de inovação em políticas, uma vez que de uma tradição bastante arraigada de sigilo e opacidade informacional do Estado, transita-se para um referencial de transparência pública, que mesmo incompleto ou insuficiente, tem provocado mudanças importantes nas rotinas da administração. Novas organizações e serviços têm sido criados e contribuído para alterar, em alguma medida, o padrão autoritário de relação do Estado com a sociedade no Brasil, tal como indicado na introdução desta dissertação. Essa mudança foi realizada por atores que elaboraram e reelaboraram ideias – por meio de conceitos, valores, imagens e visões, construíram um problema público e suas propostas de solução – e buscaram se articular em arenas de discussão, deliberação e decisão para construir uma nova institucionalidade, baseada em princípios de transparência para regular a relação do Estado com a sociedade no que se refere à informação produzida e custodiada pelo poder público.

O objetivo desta seção é apresentar e discutir alguns conceitos e modelos teóricos que buscam explicar a mudança nas políticas, a partir da articulação e síntese dos elementos até aqui apresentados: os atores, as ideias, os espaços e as regras de interação.

2.5.1 Ideias, paradigmas e aprendizagem com as políticas

A ação combinada de ideias, interesses e instituições é uma chave importante na compreensão da dinâmica das políticas, tanto as variações marginais, quanto as mudanças substanciais e as transformações fundamentais, que muitas vezes reestruturam o próprio sistema político. (BAUMGARTNER, 2013; HALL, 1997, 1993, 1992). A explicação de processos que resultam em mudanças nas políticas é abordada por Peter Hall, a partir da interação entre ideias e interesses, em contextos institucionais específicos, por meio do conceito de “aprendizagem social” (TOMAZINI; LEITE, 2016, p. 16).

Para Hall, a noção convencional de aprendizagem nas políticas públicas está baseada na ideia de que mais que respostas a condições e pressões econômicas e sociais vigentes, as políticas que vigoram em um determinado período são consequências de decisões e ações anteriores: ao buscar efetivar interesses e ideias em um dado momento, os atores reagem aos “legados de políticas” do passado e procuram dar sentido para eles (HALL, 1993, p. 277). No entanto, esse processo não é exclusivamente reativo e incremental, ele pode ocorrer de formas mais criativas e implicar mudanças de maior relevo nas políticas.

A aprendizagem é entendida por Hall como o mecanismo pelo qual os indivíduos assimilam novas informações, incluindo aquelas baseadas em suas experiências, e aplicam em suas ações posteriores. No contexto das políticas, a aprendizagem social é o esforço deliberado de atores governamentais e sociais em ajustar os objetivos, métodos e instrumentos das políticas com base na experiência de seu funcionamento e resultados e em novas informações e conhecimentos relevantes para a política. A aprendizagem de políticas (*policy*

learning) ocorre quando uma mudança na ação governamental é consequência desse processo. (HALL, 1993, p. 278; TOMAZINI; LEITE, 2016, p. 15)

Nessa perspectiva, as políticas públicas são constituídas por uma configuração específica de ideias que operam em três níveis de generalidade e a extensão e magnitude das mudanças correspondem às modificações realizadas em cada um desses níveis, a partir do aprendizado com sua operação e de novos conhecimentos sobre o assunto.

Em um nível mais elevado de conceituação, os *policymakers* são orientados por grandes “**paradigmas de políticas**” que balizam a concepção e a abordagem dos problemas e as ações correspondentes, definindo objetivos abrangentes que orientam as políticas de uma determinada área ou setor. Para Hall, essas ideias são análogas aos paradigmas científicos propostos por Thomas Kuhn³², formando um quadro coerente de conceitos, métodos e instrumentos que especificam, sob uma determinada perspectiva ou campo de conhecimento relacionado às políticas, como o mundo é e como funciona, como ele deve ser observado, descrito, analisado e mensurado, quais objetivos são alcançáveis por meio de políticas e quais os instrumentos devem ser utilizados para isso. Desta maneira,

[...] os formuladores de política trabalham habitualmente dentro de um quadro de ideias e padrões que especifica não apenas os objetivos da política e o tipo de instrumentos que podem ser utilizados para alcançá-los, mas também a própria natureza dos problemas que devem abordar. Como uma *Gestalt*, este quadro está incorporado na própria terminologia através da qual os decisores políticos se comunicam sobre o seu trabalho, e é influente, precisamente porque muito é tomado como pressuposto e imune a questionamentos. (HALL, 1993, p. 279, tradução nossa)

Um paradigma de política é, portanto, um prisma pelo qual os formuladores veem o seu campo de atuação e o seu papel nele. São ideias formalizadas nos manuais e textos de referência da área e institucionalizadas no funcionamento das

³² Para Kuhn, “paradigmas científicos” são um conjunto de ideias expressas na forma de “leis”, teorias, instrumentos e aplicações que proporcionam modelos para práticas coerentes e específicas de pesquisa científica que se tornam convencionais e tradicionais em um determinado período. Essa “ciência normal” representa atividades de pesquisa firmemente baseadas em uma ou mais realizações científicas passadas, que são reconhecidas durante algum tempo por alguma comunidade científica específica como proporcionando os fundamentos para sua prática posterior. Exemplos são a “astronomia copernicana” ou a “química de Lavoisier”, que definem implicitamente os problemas e métodos científicos legítimos de um campo de pesquisa para as gerações posteriores, atraindo um grande número de partidários e afastando paradigmas científicos concorrentes durante décadas ou séculos. (KUHN, 2013, p. 59)

organizações que atuam na pesquisa, planejamento, implementação e avaliação das políticas. Como exemplos clássicos desses paradigmas, Hall (1993, 1992) apresenta o keynesianismo e o monetarismo que guiaram as políticas macroeconômicas de muitos países ao longo do século XX; e Tomazini e Leite (2016) identificam o paradigma da segurança alimentar como um sistema de crenças que orientou as propostas e ações de grupos governamentais e não governamentais na luta contra a pobreza no Brasil desde a década de 1980. No que tange ao tema desta dissertação, pode-se compreender o sigilo e a opacidade informacional como paradigmas que orientaram a organização e o funcionamento do Estado brasileiro desde sua origem. e a transparência pública. como um paradigma emergente a partir do final do século XX.

Em um nível mais operacional das políticas, os paradigmas são expressos por elementos de segunda ordem como **métodos, técnicas ou instrumentos de política**, bem como por itens de terceira ordem, que são as **especificações das técnicas ou instrumentos**, que definem de forma mais precisa e concreta as características, abrangência e intensidade dos recursos e ações necessárias para o atingimento das grandes metas da política colocadas pelos paradigmas. Por exemplo, o paradigma da transparência governamental (primeira ordem de ideias) pode ter como instrumento de política um marco normativo de acesso à informação (segunda ordem) formado por leis, decretos e portarias, que apresenta as especificações desses instrumentos (terceira ordem), como a abrangência do direito de acesso à informação, os procedimentos de divulgação de dados e informações governamentais, os critérios de classificação de documentos sigilosos, os órgãos responsáveis pela execução e supervisão da política, entre outros. De todo modo, a despeito das distinções analíticas, trata-se de um conjunto inter-relacionado de ideias: “de maneira global, uma matriz paradigmática de política pública integra mecanismos identitários, princípios de ação, bem como prescrições metodológicas e práticas de atores”. (SUREL, 1998 apud TOMAZINI; LEITE, 2016, p. 15)

Segundo Hall, as mudanças nas políticas decorrentes da aprendizagem dos atores com elas podem ocorrer nesses três níveis de ideias: mudanças de primeira ordem nas especificações e configurações dos instrumentos de políticas; mudanças de segunda ordem nas quais as técnicas, instrumentos e suas

configurações são alterados; e mudanças de terceira ordem, que envolvem transformações radicais de objetivos das políticas, seus instrumentos e configurações, resultando em uma mudança paradigmática nas políticas de uma determinada área, que podem inclusive afetar outras políticas e o sistema político como um todo.

As mudanças políticas de primeira e segunda ordem (alterações nas configurações dos instrumentos ou nos próprios instrumentos de políticas) representam o processo normal de elaboração e reelaboração das políticas, no qual elas são ajustadas sem se recorrer a mudanças estruturais em seu desenho, objetivos e fins últimos. Geralmente são mudanças graduais e incrementais, baseadas na experiência dos atores com a política em questão e em novos conhecimentos gerados pela comunidade de especialistas e que visam responder à insatisfação pontual com resultados das políticas. Muitas vezes decorrem de decisões mais insuladas da influência e pressão externa dos atores sociais, preservando de forma geral a continuidade dos padrões da política e sem necessariamente conduzir a mudanças paradigmáticas nela, embora as mudanças de segunda ordem indiquem uma tendência de alterações mais significativas no escopo da política. (HALL, 1993)

Por seu turno, as mudanças paradigmáticas ou de terceira ordem expressam transformações radicais nos propósitos das políticas, em seus instrumentos e configurações. São processos raros que interrompem o curso normal de uma política e alteram a hierarquia de objetivos e valores associados a ela, refletindo mudanças nos termos do discurso dos especialistas e das autoridades governamentais sobre a política. Tal como as alterações de primeira e segunda ordem, as mudanças de paradigmas também resultam da experiência anterior e do conhecimento acumulado com as políticas, mas, além disso, expressam a percepção de um acúmulo de anomalias a que a política não estava sendo capaz de responder e a insatisfação com fracassos recorrentes em experimentos e ajustes da política para lidar com esses desafios.

O Quadro 4 na página seguinte sintetiza o modelo de Hall, indicando as características de cada nível de ideias relacionadas a uma política, assim como as dinâmicas de mudança correspondentes.

Quadro 4 – O modelo de Hall sobre ideias e mudanças das políticas.

Ordem de ideias	Características	Como se manifesta	Características e dinâmica da mudança	Exemplos
3ª ordem: Paradigmas de políticas	<p>Quadro coerente de ideias relacionadas à política.</p> <p>Natureza dos problemas que a política deve abordar.</p> <p>Grandes objetivos e o tipo de instrumentos que podem ser utilizados para alcançá-los.</p>	<p>Obras, livros, manuais de referência relacionados ao tema da política.</p> <p>Terminologia, teorias, modelos explicativos próprios.</p>	<p>Raras, interrompem o funcionamento normal de uma política.</p> <p>Alteram a hierarquia de valores e objetivos de uma política.</p> <p>Acúmulo de experiências e conhecimentos na percepção de fracassos nos ajustes e experimentos com a política para lidar com anomalias não previstas pelo paradigma.</p> <p>Debate público e disputa política entre paradigmas, com provável mudança de autoridade sobre a política.</p>	<p>Keynesianismo</p> <p>Monetarismo</p> <p>Segurança alimentar</p> <p>Transparência governamental</p>
2ª ordem: Métodos, técnicas e instrumentos de políticas	Especificam métodos, técnicas, instrumentos para atingir os grandes objetivos das políticas.	Planos, programas, marcos normativos das políticas.	<p>Baseadas na experiência e em novos conhecimentos e insatisfação com resultados anteriores da política.</p> <p>Objetivos permanecem os mesmos, mas técnicas e instrumentos e suas especificações são modificados ou dão lugar a novos.</p>	<p>Política macroeconômica.</p> <p>Programa Fome Zero</p> <p>Marco normativo de acesso à informação governamental</p>
1ª ordem: Especificações de técnicas e instrumentos de políticas	Especificam, em detalhes e com maior precisão, a operação, os procedimentos, a abrangência e a intensidade de aplicação das técnicas e instrumentos.	Regulamentos, procedimentos operacionais, especificações de metas e uso de recursos.	<p>Baseadas na experiência e em novos conhecimentos.</p> <p>Objetivos, técnicas e instrumentos permanecem os mesmos.</p> <p>Incrementalismo, mudanças rotineiras e satisfatórias para lidar com questões mais corriqueiras nas políticas.</p> <p>Decisões mais insuladas no Estado, menos sujeitas à influência e pressão externa dos atores sociais.</p>	<p>Taxa de juros.</p> <p>Cartão Alimentação para compra de alimentos.</p> <p>Fluxo de atendimento de solicitações de informações aos órgãos públicos.</p>

Fonte: Elaboração do autor, a partir de HALL, 1993, 1992; TOMAZINI; LEITE, 2016.

Como o quadro indica, para Hall a mudança paradigmática nas políticas é mais um processo social e político que científico: as visões e discursos dos especialistas têm sua importância, mas como em geral são controversas e às vezes até antagônicas, a escolha entre paradigmas não é uma escolha baseada apenas em critérios científicos ou técnicos. Avaliações com cunho político, posições de poder dos atores em estruturas institucionais, domínio de recursos e outros fatores externos afetam o poder de um conjunto de especialistas e decisores para impor seus paradigmas sobre outros. Essa competição pode ultrapassar as barreiras do Estado e transbordar para uma discussão pública mais ampla: a crise de paradigmas vigentes e a emergência de novos paradigmas muitas vezes envolvem a ampliação dos espaços de discussão sobre o tema, a expansão do conflito e a entrada de novos atores no debate, como redes, comunidades epistêmicas, movimentos e organizações da sociedade civil, a imprensa, centros de pesquisa públicos e privados, novos especialistas, novas publicações especializadas, canais e fóruns de debates sobre o assunto. Quando paradigmas de políticas tornam-se objeto de contestação política aberta, o resultado da disputa depende mais da habilidade dos atores em mobilizar coalizões políticas suficientes para apoiar um determinado paradigma nas arenas de deliberação e decisão.

Por outro lado, nas situações de crise e transição de paradigmas, os decisores governamentais têm de lidar com antagonismos e conflitos sobre a interpretação de assuntos de alta complexidade e optarem pela alternativa que será a predominante. Com isso, a mudança de paradigma frequentemente envolve a mudança de autoridade sobre a política, no sentido de que órgãos ou comunidades de especialistas tradicionalmente responsáveis pela política que apresenta um paradigma em declínio muitas vezes são substituídos por outros que representam as novas concepções relacionadas à política. Em geral, o conflito entre paradigmas concorrentes só termina quando os apoiadores de um novo paradigma se afirmam como autoridade sobre a elaboração das políticas da área e são capazes de reorganizar as instituições e os procedimentos de elaboração e implementação de políticas que institucionalizam um novo paradigma que passa então a orientar as políticas de um determinado setor ou subsistema de políticas. Contudo, vale refletir que o surgimento de uma nova matriz de referências sobre uma política não se produz com a substituição integral de um paradigma por outro,

mas sim por meio de novas associações e novos arranjos oriundos de outros paradigmas pré-existentes mais ou menos antigos. (SUREL, 1998 apud TOMAZINI; LEITE, 2016, p. 17)

Nesse modelo, portanto, o processo de aprendizagem social, em sua maior magnitude, ocorre por meio da resolução de problemas acompanhada de disputa pelo poder, no qual diferentes atores envolvidos nos embates pela mudança de paradigmas desejam promover seus interesses e também suas ideias, suas soluções e seu conhecimento; as instituições envolvidas nessa disputa, por sua vez, tendem a combinar ambos os processos: solução de problemas relacionados às políticas e disputa pelo poder por parte dos grupos defensores e promotores de cada paradigma. (HALL, 1993, 1992).

O processo de construção das políticas de acesso à informação no Brasil, ao longo das últimas décadas, pode ser interpretado na perspectiva da aprendizagem social que em vários momentos combinou elementos de primeira e segunda ordem na modificação das políticas e em determinadas ocasiões apresentou características de mudança paradigmática, tal como proposto pelo modelo de Hall. A Constituição de 1988 pode ser vista como expressão de uma mudança paradigmática sobre o tema, uma vez que a nova Carta reconhece, após um longo período de restrição e mesmo suspensão de direitos de cidadania, prerrogativas democráticas fundamentais, como o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular e geral e o *habeas data*. A inclusão desse princípio na Constituição de 1988 representa um processo de acúmulo de experiências e conhecimentos de diversos atores políticos, com o arbítrio do Estado os quais, naquele momento, buscaram assegurar este direito como um princípio constitucional. Não obstante, o estabelecimento do paradigma da transparência e do acesso à informação governamental como regra na carta constitucional indicou seu caráter genérico, contraditório e pouco operacional na efetivação concreta do direito, fato percebido pelos atores interessados no assunto e que os levou a buscar, nos anos seguintes, a construção de instrumentos mais específicos no sentido de uma política mais eficaz de acesso à informação e transparência governamental, como uma lei regulamentadora do *habeas data* (Lei nº 9.507 de 1997), uma legislação de acesso a informações ambientais (Lei nº 10.650 de 2003), normas, procedimentos e ferramentas de transparência

orçamentária que começam a ser difundidas na década de 2000, como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, o sistema de informações sobre orçamento público federal do Senado (SIGA Brasil), os “portais de transparência” e a Lei Capiberibe (Lei Complementar nº 131 de 2009) e mesmo a Lei de Acesso à Informação, promulgada em 2011.

2.5.2 A formação da agenda de políticas públicas

Ainda que a perspectiva de aprendizagem social proponha um modelo sofisticado de interação entre atores, ideias, interesses e instituições na explicação da relativa estabilidade e de mudanças significativas nas políticas, uma outra abordagem sobre a questão se desenvolveu a partir do foco na compreensão do processo que leva determinadas condições ou situações a serem identificadas como problemas sociais que exigem soluções por meio de políticas públicas.

Esse ponto de vista destaca que os problemas sociais ou políticos não possuem uma objetividade intrínseca, eles são construídos socialmente por vários atores estatais e societais envolvidos no processo de elaboração das políticas (WEINBERG, 2009; ZITTOUN, 2016). O conteúdo e o grau de severidade dos problemas dependem da subjetividade dos agentes, que a partir de uma situação percebida ou afirmada como problemática (algo que incomoda, não satisfaz, traz algum tipo de sofrimento ou percepção de inadequação a valores) constroem o problema, definindo-o, classificando-o, explicando-o e avaliando-o a partir de quadros cognitivos e normativos que eles compartilham com seus interlocutores. E aqui vale a observação de Stone (1989) de que condições vistas como negativas podem ser transformadas em problemas apenas quando se concebe que elas são influenciáveis pela ação humana.

Os problemas são então artificiais no sentido de que correspondem a uma decisão de indivíduos e grupos sobre sua existência e resolução, assim eles não existem fora de um determinado contexto social. Parece mais intuitivo pensar que as soluções são elaborações sociais, produtos da engenhosidade humana que correspondem a problemas. Mas de fato os problemas e suas soluções estão

relacionados constantemente, e da mesma maneira que há múltiplas definições de um problema, também há muitas soluções possíveis para um mesmo problema (SUBIRATS, 2006), sendo que as soluções nem sempre são elaboradas como respostas a problemas específicos, elas têm relativa autonomia em relação a estes e podem ser selecionadas e ajustadas para corresponder a um problema em uma determinada situação. (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; KINGDON, 2014).

Assim, parte importante do processo de elaboração de políticas públicas se assenta nessa atividade de definir ou caracterizar problemas nas arenas de discussão política, algo sempre sujeito a contestação e conflito (COBB; ROCHEFORT, 1995). Deste modo, entender como os problemas são conceituados no processo das políticas e a maneira pela qual as alternativas são apresentadas e selecionadas pelas elites ou atores governamentais são questões fundamentais para a compreensão da dinâmica da ação estatal (CAPELLA, 2005).

O processo de definição de temas ou assuntos e de sua colocação sob atenção e consideração pública, da mídia, das elites políticas ou de decisores governamentais é genericamente denominado como “**formação de agenda**” (*agenda setting*). Numa descrição sumária, colocar um tema, assunto, problema ou solução na agenda é colocá-lo em uma situação privilegiada de atenção por parte do público em geral, da imprensa, de lideranças, grupos ou organizações e, especialmente, do governo. Uma agenda contém uma lista de problemas, mas é mais que isso: é um conjunto de questões, hipóteses, símbolos e afirmações sobre suas causas, responsáveis, afetados e soluções de problemas públicos que estejam sob atenção das pessoas em geral e de autoridades governamentais. Pode ser algo bastante concreto como uma lista de pendências que um parlamento ou governo deixa para outro decidir e executar, bem como crenças sobre a existência e magnitude de problemas e como e por quem eles devem ser tratados: pelo Estado, por empresas, por organizações da sociedade civil ou em arranjos que articulem esses diferentes atores. (BIRKLAND, 1997, p. 8; 2015, p. 169).

A busca por atenção é indispensável, pois é impossível que um indivíduo ou organização consiga dedicar tempo e outros recursos para lidar com todas as possíveis questões que podem existir numa sociedade em um determinado momento. Ou seja, o agendamento é um processo de atribuição de prioridades a assuntos, temas, problemas e soluções (BIRKLAND, 1997; HILGARTNER; BOSK,

1988; JONES; BAUMGARTNER, 2005; ZAHARIADIS, 2016). A entrada na agenda é, via de regra, uma etapa fundamental para que um problema seja reconhecido como tal e eventualmente receba consideração e produza uma política pública como resposta. Nem todos os problemas que entram na agenda produzem políticas públicas, mas sem entrar na agenda de algum decisor governamental é virtualmente impossível que um problema gere uma política, pois na percepção desse decisor esse problema simplesmente não existe ou não é relevante³³.

Existe uma longa tradição de pesquisa sobre o “agendamento”, com raízes em estudos pioneiros realizados ainda na década de 1920 nos Estados Unidos sobre a influência da imprensa na formação da opinião pública e da agenda governamental. Outra vertente de pesquisa sobre o tema se desenvolve, sobretudo a partir da década de 1960, buscando compreender os mecanismos de expansão de conflito, mobilização de opinião, a organização de grupos em torno de questões e o modo pelo qual eles buscam canalizar suas preocupações para o interior do governo de modo que elas sejam percebidas e eventualmente resolvidas. Nos anos 1960 e 1970, linhas de pesquisa norte-americanas e europeias relacionadas à opinião pública, comunicação e mídia se entrecruzaram na busca por explicações do papel da mídia na construção de posicionamentos políticos e de problemas e sua colocação na agenda pública e política, bem como da formação da própria agenda midiática, ou seja, dos assuntos e questões que são selecionados pelos meios de comunicação e apresentados à sociedade (BARROS FILHO; PRAÇA, 2014; BRASIL; CAPELLA, 2015; HOHLFELDT, 1997; ROGERS; DEARING; BREGMAN, 1993).

Desde então uma vasta e importante literatura investiga, discute e reconhece a influência da mídia na construção de problemas sociais e suas variadas representações no debate público e da sua capacidade de suscitar atenção e foco a determinadas questões enquanto marginaliza e ignora outras. À mídia é atribuída a capacidade de definir a saliência das questões e também seus atributos. Em outras palavras, no processo de construção das políticas, a imprensa influi na seleção de temas e assuntos dignos de atenção por parte do público e

³³ Invertendo o raciocínio e colocando o foco nas propostas de solução, o resultado é o mesmo: se uma determinada ideia que pode representar solução para um ou mais problemas não está na agenda do decisor, virtualmente ela não tem chance de ser considerada como tal.

das elites políticas (um primeiro nível de *agenda-setting*) e também na forma como eles são caracterizados e apresentados, ou seja, a maneira como as questões são enquadradas (severidade, urgência, cadeias causais, vítimas, culpados e responsáveis, relação com outras questões, alternativas de solução etc.), configurando um segundo nível de formação de agenda, no qual a mídia influencia a maneira como os indivíduos percebem, avaliam e agem em relação às questões (CAPELLA; BRASIL; ALVES, 2016; DORANTES, 2008). No entanto, essa discussão foge ao âmbito deste trabalho e apenas pontualmente será abordada, inclusive porque se observou nos documentos analisados que o tema do acesso à informação foi relativamente secundário ou ausente na cobertura da imprensa no período considerado na pesquisa, havendo confirmação disso por especialistas em fóruns sobre o assunto (MICHENER, 2010; RODRIGUES F., 2011b) e em entrevistas realizadas.

Sendo assim, a preocupação aqui é discutir o processo de formação de uma agenda específica, a “agenda de políticas públicas” (*policy agenda-setting*), ou seja, o processo de transformar questões públicas em prioridades governamentais acionáveis (ZAHARIADIS, 2016), por meio da articulação de ideias sobre problemas e soluções. Para isso, alguns pressupostos básicos são importantes: a “agenda de políticas públicas” pode ser vista como uma agenda envolvendo vários níveis ou etapas, existindo um “universo da agenda” capaz de representar todas as possibilidades de ideias, temas, assuntos que podem ser legitimamente discutidos em uma sociedade em um dado momento. Posto isso, no interior desse universo, uma “agenda sistêmica” (ou pública), compreendendo um conjunto geral de assuntos que são vistos como parte das preocupações legítimas da sociedade. Estes dois níveis tratam de um rol mais abstrato, genérico e abrangente de assuntos que podem ser concebidos ou observados no discurso ou preocupações da sociedade. (COBB; ELDER, 1971; BIRKLAND, 2015). Estariam associados aos paradigmas cognitivos e sentimentos públicos propostos por Campbell, no sentido de representarem os limites do que é percebido e do que é eticamente defensável em um determinado contexto histórico.³⁴

³⁴ Birkland (2015, p. 172) entende que esses limites não são absolutos e também são objeto de disputas políticas simbólicas. Em sociedades de democracia liberal e de mercado, por exemplo, caracterizar certas ideias como fascistas, nazistas, comunistas ou socialistas é buscar colocá-las para fora do universo da agenda.

Em um nível mais específico de preocupações, existe uma “agenda institucional” (ou governamental ou formal) para representar as questões ou os problemas que são reconhecidos ou estão sob atenção de uma instituição ou organização de governo, questões essas que, inclusive, podem já estar acompanhadas de propostas ou alternativas de políticas para sua solução. E, finalmente, a “agenda decisória”, que abriga problemas e soluções sob efetiva consideração e prestes a serem decididos pelos atores governamentais. (BIRKLAND, 2015; COBB; ELDER, 1971; COBB; ROSS; ROSS, 1976). A Figura 1 a seguir ilustra essa tipologia de níveis de agenda.

Figura 1 – A tipologia das agendas.

Fonte: Elaboração do autor, a partir de BIRKLAND, 2015; COBB; ELDER, 1971; COBB; ROSS; ROSS, 1976.

Ou seja, nesse modelo de níveis de agenda, a agenda sistêmica é um repositório de temas, assuntos e preocupações sociais variados, mas que atingiram um nível razoável de interesse público e visibilidade. De todo modo, os

assuntos que estão na agenda sistêmica não correspondem às prioridades da agenda institucional e com frequência, há uma grande discrepância entre elas. (BIRKLAND, 2015; COBB; ELDER, 1971; COBB; ROSS; ROSS, 1976). Dados os limites estruturais de processamento simultâneo de questões pelas instituições políticas, uma proporção relativamente pequena de assuntos e problemas em discussão na agenda pública ou sistêmica conseguirá chamar a atenção do governo e, ao serem priorizados, passarão à agenda institucional ou formal, tornando-se eventualmente alvos de políticas governamentais, pois a entrada de um item na agenda institucional não assegura sua transformação em uma política e mesmo quando isso ocorre, o conteúdo da política pode ser bastante diferente daquele originalmente imaginado ou elaborado por seus proponentes (BRASIL; CAPELLA, 2015; COBB; ROSS; ROSS, 1976). Um exemplo desse fenômeno é apresentado com mais detalhes no capítulo quatro desta dissertação e discute como o tema da reforma administrativa do Estado, que entra na agenda governamental da gestão Fernando Henrique Cardoso e suscita uma proposta de emenda constitucional apresentada pelo Executivo em 1995, não continha elementos relacionados à transparência e acesso à informação pública, mas tais ideias são incorporadas à emenda constitucional durante seu processo de discussão e elaboração no Congresso Nacional e resultam em novos dispositivos legais que passam a constar no artigo nº 37 da Constituição, a partir de 1998.

O que é considerado uma questão importante, digna de atenção tanto por parte do público, quanto das elites políticas varia ao longo do tempo e entre sociedades. O processo pelo qual as agendas são definidas se relaciona com os marcos cognitivos e normativos das sociedades e também difere por razões institucionais e organizacionais, como por exemplo a pluralidade dos meios de comunicação, a competição partidária e o sistema de governo (ZAHARIADIS, 2016).

Um dos critérios que as elites políticas e os decisores governamentais consideram para priorizar itens em sua agenda é uma percepção de que determinados problemas são acionáveis, ou seja, oferecem alguma possibilidade de solução, assim os elementos cognitivos que orientam essa percepção são fundamentais. Também é possível incluir na agenda itens simbólicos, que são questões para as quais os decisores políticos sabem que não podem encaminhar

soluções (ou querem acreditar que podem), mas que os formuladores de políticas aliados incluem na agenda como uma estratégia dissimulada para acalmar os adeptos ou diversionistas para tirar o foco de outros itens da agenda ou do cenário político³⁵. (ZAHARIADIS, 2016, p.6)

Um dos primeiros modelos sistemáticos que busca explicar a passagem de questões entre a agenda pública/sistêmica para a agenda institucional/governamental, ou seja, da potencial transformação de preocupações sociais em políticas públicas foi elaborado por Cobb, Ross e Ross (1976). Os autores identificam três dinâmicas que explicam a entrada de um tema para a agenda institucional. A primeira modalidade, designada como "iniciativa externa", é a forma costumeira de colocação de problemas na agenda governamental nas democracias pluralistas e refere-se ao processo pelo qual questões na agenda de grupos não governamentais são expandidos até alcançarem a agenda institucional. Nesse processo, a expansão do conflito surge na sociedade e vai em direção ao Estado, com grupos buscando chamar a atenção e aumentar o interesse público por uma determinada questão, pressionando as elites políticas e os decisores governamentais a incluir a questão na agenda. As reivindicações em geral são elaboradas de forma genérica de maneira a evitar conflitos e facilitar sua expansão na agenda sistêmica ou pública.

O segundo modo, denominado de "mobilização interna", corresponde a questões que se originam dentro do próprio Estado ou governo e são incorporadas à agenda quase que automaticamente. Neste caso, a mobilização não é necessária para que o tema entre na agenda governamental ou decisória, mas sim para que haja uma justificação de sua prioridade perante o público ou as elites políticas, o que facilita sua implementação.

O terceiro tipo é o de "iniciativa interna", no qual questões também se originam no interior do Estado, e são identificadas pelos dirigentes ou formuladores de políticas, mas para as quais não se busca mobilização pública na agenda sistêmica. Em geral trata-se de questões de caráter técnico, surgidas em órgãos especializados e que contam com a ação de grupos influentes, com acesso aos

³⁵ No caso do acesso aos arquivos militares e da LAI, é possível notar essa estratégia em alguns momentos do Governo Lula, quando ele se compromete publicamente a tratar desses temas em sua campanha de reeleição e em situações de crise com grupos aliados ligados ao direito à memória e à verdade, mas de fato pouco avanço ocorre no encaminhamento da questão.

tomadores de decisão, buscando conter ou limitar o interesse ou atenção de outros grupos ou do público em geral sobre o assunto, para evitar que a questão seja debatida mais amplamente na agenda sistêmica e desse modo, encontre oposição ou tentativas de redefinições ou novas alternativas de solução. A estratégia dos atores visa conter a expansão do conflito, mantendo a questão e as decisões circunscritas a certos grupos no interior do Estado (COBB; ROSS; ROSS, 1976). O Quadro 5 a seguir resume esses modelos de acionamento da agenda.

Quadro 5 – Modalidades de formação da agenda.

Designação	Onde inicia	Para onde se direciona	Expansão do conflito
Iniciativa externa	Agenda pública/ sistêmica	Agenda institucional/ governamental	Fundamental para ganhar visibilidade e atenção dos decisores.
Mobilização interna	Agenda institucional/ governamental	Agenda decisória	Não é necessária para acionamento da agenda, mas é realizada para justificar e ganhar apoio da elite e público.
Iniciativa interna	Agenda institucional/ governamental	Agenda decisória	Não. Pelo contrário, a estratégia é evitar a possibilidade de expansão do conflito.

Fonte: Elaboração do autor, a partir de COBB; ROSS; ROSS, 1976.

O processo de mobilização, discussão e elaboração da LAI entre 2002 e 2011 combina elementos desses modos de formação de agenda. Houve mobilização externa por parte de grupos sociais, notadamente a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI e a Transparência Brasil que lideraram a formação de uma coalizão com várias outras organizações da sociedade civil denominada Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, que atuou durante todo o período de discussão e tramitação da LAI, como um espaço de articulação entre os vários atores da sociedade civil envolvidos com a questão e que promoveu eventos, buscou tratar do tema na mídia e pressionou publicamente as autoridades pela aprovação da LAI. Todavia, há que se

considerar que a proposta que resulta na atual Lei de Acesso à Informação surge no Congresso por iniciativa de um deputado da base governista naquele momento (Reginaldo Lopes, do Partido dos Trabalhadores, em fevereiro de 2003 apresenta o PL nº 219), que justifica sua iniciativa como algo isolado, baseado em sua própria experiência de dificuldades de obtenção de informações públicas, como economista e militante de movimentos sociais. Além desse, os anteprojeto de lei que começaram a ser elaborados no Conselho da Transparência da CGU e no Ministério da Justiça entre 2005 e 2006 sugerem processos de mobilização interna, embora se reconheça a presença e influência de representantes da sociedade civil nesses órgãos. Por fim, vale registrar que nas entrevistas realizadas foi mencionado que os participantes do Fórum de Direito de Acesso a Informações tendiam a não buscar ampla mobilização pública na agenda sistêmica em relação ao tema e nem apoio em determinados setores, pois avaliava que o potencial de uma Lei de Acesso em ampliar o âmbito de aplicação dos princípios de transparência pública poderia suscitar desconfiança e oposição de determinados atores do campo político e econômico.

Numa outra perspectiva, Birkland (2015, 1998) complementa a compreensão do processo de agendamento e de transição de questões entre as agendas sistêmica e governamental por meio do conceito de “eventos focalizadores”. Fazendo referência ao estudo de John Kingdon (2014) sobre *agenda-setting*, ele considera que os dois principais elementos pelos quais o público e as elites políticas percebem as questões e os problemas sociais são os indicadores (estatísticas e outras evidências empíricas) e os eventos focalizadores.

Enquanto os indicadores são símbolos aos quais as elites políticas, grupos de interesse, ativistas, autoridades públicas, formuladores de políticas entre outros, atribuem significados e interpretações para explicar situações e problemas sociais, os eventos focalizadores são acontecimentos súbitos e relativamente raros que podem gerar atenção imediata na mídia e no público em razão de sua magnitude, raridade ou poder de dano ou prejuízo (BIRKLAND, 2015, p. 180). Eventos focalizadores, muitas vezes, atraem a atenção para questões ou problemas públicos, que permaneciam ocultos, ignorados ou adormecidos. São exemplos as catástrofes naturais, acidentes aéreos com muitas vítimas, surtos ou

epidemias, acidentes industriais e incêndios de grandes proporções, mas também crimes bárbaros especialmente chocantes, grandes manifestações públicas repentinas e escândalos governamentais. Os eventos focalizadores afetam a agenda sistêmica e institucional em razão de levar o público, a mídia e atores políticos relevantes a prestar atenção em novos problemas ou a reconsiderar problemas existentes, mas fora da agenda, estimulando o debate público e político e uma busca de soluções, na sequência da percepção de falhas no funcionamento de instituições ou de serviços públicos. O fato de eventos focalizadores em geral ocorrerem subitamente faz com que sejam oportunidades importantes para a mobilização de grupos que apresentam dificuldade para fazer avançar suas preocupações ou reivindicações na agenda pública ou governamental.

Em 2004, dois eventos colocaram o tema do acesso à informação governamental em destaque na agenda pública, como será apresentado com mais detalhes no capítulo quatro desta dissertação. No final daquele ano, a imprensa publicou fotografias que mostravam, supostamente, o jornalista Vladimir Herzog pouco antes de ser assassinado em dependências do Exército em São Paulo em 1975. Logo depois, uma reportagem na TV denunciava que documentos do período da ditadura haviam sido incinerados clandestinamente na Base Aérea de Salvador. Os dois eventos causaram bastante comoção e produziram muito debate na imprensa sobre a questão da existência e do acesso aos arquivos do regime militar, obrigando o Executivo a se posicionar publicamente sobre o assunto e a apresentar iniciativas para solucionar a questão. Também aumentou a atenção e a sensibilidade de parte do público sobre o assunto e contribuiu decisivamente para a organização de grupos na sociedade civil de defesa do direito à memória e à verdade. (INTERVOZES, 2005, p. 33)

Numa outra perspectiva sobre a questão da transparência, Ana Paola Valente (2004) afirma que o assim chamado “Escândalo dos Anões do Orçamento”, que resultou em uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI no Congresso Nacional em 1993, contribuiu para a adoção de medidas que gradualmente ampliaram o acesso público ao SIAFI, constituindo assim um pequeno avanço em práticas de transparência pública, que ganharam importância nos anos seguintes.

Os conceitos e modelos teóricos sobre formação de agenda, vistos até aqui, carregam em grande medida a imagem convencional do processo de políticas públicas como um encadeamento de etapas bem definidas, como a identificação de problemas, a formulação de soluções, a decisão sobre políticas e a sua implementação. A crítica a essa visão extremamente simplificadora da construção das políticas é o ponto de partida comum dos três modelos sintéticos de explicação das políticas públicas com maior reconhecimento nas últimas décadas. Tais modelos buscam compreender a estabilidade e a mudança nas políticas a partir da interação de processos que podem ser definidos analiticamente, embora não ocorram de forma linear e consecutiva. Nesses modelos também é enfatizada a interação constante entre atores, ideias e instituições, na forma de grupos de interesse, coalizões, monopólios de políticas, empreendedores, problemas, soluções, imagens de políticas, subsistemas, comunidades e arenas políticas, com atenção especial para os processos de formação da agenda das políticas públicas. (JOHN, 2015, 1998, p. 167; PETRIDOU, 2014; SABATIER, 2007). Nesta dissertação interessa, sobretudo, a ênfase desses quadros teóricos nas maneiras como as ideias participam do processo de construção das políticas.

2.5.3 Fluxos de problemas, soluções e oportunidades políticas

O “Modelo de Múltiplos Fluxos” desenvolvido por John Kingdon, na década de 1980, busca explicar como determinados problemas e alternativas de solução entram na agenda governamental. Seu pressuposto é que o processo de construção das políticas governamentais ocorre em ambientes organizacionais complexos (*organized anarchies*)³⁶, no qual as preferências e objetivos são indefinidos, instáveis e ambíguos; os indivíduos não têm clareza sobre o funcionamento, os objetivos e os papéis na organização, e a participação nos processos decisórios é fluída ou inconstante. Nesse contexto, a ação é orientada por aprendizagem na prática (experiência com tentativas e erros), desacordos e conflitos de baixa e média intensidade são frequentes e generalizados, e as

³⁶ O conceito é adotado do modelo de “lata de lixo” de decisão organizacional (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972)

soluções e respostas para os problemas que vão sendo colocados são em geral sub-ótimas, incrementais e precárias. Apesar dessas características, as instituições governamentais acolhem e definem problemas, elaboram ou consideram soluções, tomam decisões, se adaptam e sobrevivem e produzem políticas (GREER, 2015; KINGDON, 2014, p. 85)

Em vista disso, o processo de definição do conteúdo da agenda governamental é amplo e essencialmente indeterminado, pois fragmentado em vários níveis, jurisdições e organizações e fluído em razão de mudanças na composição política do Governo e de órgãos setoriais. De outra parte, a elaboração de alternativas ou soluções é o trabalho de atores geralmente especializados, como pesquisadores, acadêmicos, burocratas, técnicos, consultores legislativos etc. Esses *experts* formam comunidades em torno do conhecimento e dos paradigmas da área e se mantêm interessados nos temas e questões relacionados às políticas dos setores em que atuam, mesmo quando elas não são prioridade na agenda política ou governamental.

Os problemas são elementos que constituem as agendas, e podem ser vistos como uma lista restrita de itens, sob efetiva atenção das autoridades governamentais, que derivam de um fluxo de ideias representadas por indicadores, eventos e símbolos na forma de estatísticas, relatórios, notícias, reportagens, análises, estudos e outros registros divulgados pela imprensa, por lideranças, grupos, redes e organizações da sociedade, e também por atores e órgãos estatais. Indicadores e eventos focalizadores. Tais como descritos na seção anterior desta dissertação, são as principais expressões das ideias que formam este “fluxo de problemas”, e podem ser expressões de questões que vêm da sociedade para dentro do Estado (ou seja, passam da agenda sistêmica para a agenda governamental), assim como podem representar problemas que são derivados do próprio funcionamento da administração pública.

De outra parte, no tratamento da agenda, o Governo também lida com um fluxo contínuo e independente de ideias que especificam alternativas de solução para problemas atuais ou potenciais. Tal como no fluxo de problemas, não todas, mas apenas uma quantidade limitada de possíveis soluções é considerada. Este “fluxo de soluções” é gerado no debate contínuo de ideias entre especialistas e demais atores estatais e sociais envolvidos ou interessados em uma área de

política. Trata-se de um processo bastante competitivo nestas comunidades de políticas, no qual ideias vão sendo elaboradas, debatidas, refinadas e eventualmente selecionadas para lidar com problemas existentes na agenda. O repertório de soluções é amplo e vai sendo atualizado, algumas ideias prosperam, outras são modificadas e adaptadas, ideias são combinadas ou fundidas e outras são abandonadas. Embora as comunidades de políticas se organizem em torno de ideias e conhecimentos especializados, a ação de seus membros não se limita ao campo de políticas diretamente relacionado, pois pesquisadores, consultores e outros especialistas estão constantemente procurando promover suas ideias em campos variados de ação governamental (GREER, 2015)³⁷. Vale notar que no processo de elaboração de políticas, as ideias sobre problemas e soluções são maleáveis e podem ser interpretadas e amalgamadas de maneiras distintas, de acordo com a situação e os objetivos dos atores envolvidos³⁸.

Um terceiro fluxo no modelo de Kingdon corresponde ao funcionamento do sistema político e as oportunidades de ação visando à mudança nas ações governamentais. O “fluxo político” é a arena onde se manifestam as ideias de lideranças políticas e de burocratas de alto nível, que tendem a ser mais genéricas e menos especializadas em algum campo específico de ação governamental. As ideias mais importantes neste fluxo não são relacionadas aos problemas ou propostas de solução e sim às que se ligam aos mecanismos de obtenção e manutenção do poder político, entre elas reputação ou imagem, apoio popular, formação de alianças, gabinetes e ministérios, o poder da oposição e os sentimentos públicos ou o “clima de opinião” da sociedade. (GREER, 2015, KINGDON, 2014, p. 146)

No modelo de Kingdon, esses três fluxos de problemas, soluções e política possuem relativa autonomia entre si. Problemas estão sendo definidos e elaborados por meio de indicadores e de eventos focalizadores; soluções e alternativas de políticas estão sendo formuladas e debatidas nas comunidades de

³⁷ Como exemplo, economistas propondo soluções baseadas em ideias de mercado para problemas de educação ou saúde pública, como *vouchers*, remuneração por quantidade de atendimentos, competição entre prestadores de serviços públicos etc.

³⁸ E aqui um aspecto central do processo de construção da LAI: ideias oriundas de campos diferentes de preocupação e mobilização social, como transparência pública, modernização do Estado e direito à memória e à verdade convergem para a criação de um programa único – a Lei de Acesso – que visa solucionar as questões distintas colocadas por esses atores.

especialistas; considerações sobre o clima de opinião nacional e as controvérsias entre governo, oposição, partidos, parlamentares, juízes e demais atores relevantes estão em curso nas instituições políticas. Esta é a condição de estabilidade do sistema, onde as políticas correntes estão sendo executadas.

As mudanças nas políticas ocorrem nos momentos relativamente raros em que se forma a possibilidade de convergência ou alinhamento desses fluxos (uma “janela de oportunidade”). Na perspectiva dos decisores governamentais, os problemas só são reconhecidos como tal, quando eles encontram correspondência nos outros dois fluxos, indicando sua possibilidade concreta de solução. Ou seja, deve haver uma especificação de alternativa de solução que possa adequar-se ao problema ou ser modelada assim e uma condição de oportunidade política que permita isso. Nesses momentos, um problema é reconhecido, uma proposta de solução está disponível, e o contexto político é favorável para a mudança em uma política pública. Estas ocasiões são transitórias e podem ser previsíveis ou esperadas (por exemplo, posse de um novo governo, discussões orçamentárias anuais, reformas ministeriais) ou podem ser fortuitas (como crises, choques e eventos focalizadores).

Mas não se trata de um processo automático, e para que ocorra o acoplamento dos três fluxos (*coupling*), o papel dos “empreendedores de políticas” é fundamental. Eles são indivíduos (ou eventualmente pequenos grupos coesos) que têm como principal característica a defesa de uma ideia e a percepção de momentos politicamente oportunos para conectar ideias a respeito de problemas e soluções, produzindo mudanças nas políticas públicas. Transitando entre as comunidades de especialistas e as demais arenas políticas e governamentais e não governamentais, os empreendedores de políticas possuem reputação e credibilidade tanto nas comunidades de políticas em que atuam, quanto nas arenas decisórias governamentais. Eles podem ser especialistas, altos burocratas, parlamentares com *expertise* em certos temas ou outros atores com acesso e influência no processo político. Sua ação é motivada por interesses materiais, como ocupar posições de prestígio no Estado ou ampliar as burocracias às quais se vinculam, ou também interesses ideais, baseados em princípios e valores em que eles acreditam e defendem, satisfação ou reconhecimento social por atuar em determinadas causas. (CAPELLA, 2016)

Os empreendedores trabalham zelosamente na defesa e promoção de suas ideias em vários fóruns, fazendo com que aumentem as chances de elas serem consideradas como alternativas de solução para eventuais problemas. Estão nas comunidades especializadas de políticas públicas, apresentando e debatendo suas ideias, de modo a ganhar o apoio dos demais *experts* a elas e também buscam sistematicamente apoio nas arenas políticas e no público em geral, apresentando e discutindo suas ideias em audiências, eventos, debates, artigos de opinião, entrevistas etc. de modo a torná-las conhecidas e com maior legitimidade. Em última análise, o objetivo dos empreendedores é fazer com que os demais atores, especialmente os decisores governamentais, compreendam os problemas e soluções da mesma forma que eles, pois o modo como problemas e soluções são reconhecidos e interpretados afeta significativamente os resultados dos processos de elaboração das políticas. (KINGDON, 2014, p. 196-208)

O papel das ideias no modelo de Kingdon é fundamental. O processo decisório é, em sua essência, entre ideias. Por mais que algumas ideias sejam reflexos evidentes de interesses materiais, ainda sim, trata-se de uma elaboração simbólica e discursiva visando à interpretação adequada ou pretendida por parte das elites políticas ou do público, que envolve percepções de causalidade razoáveis, justificações morais e critérios de viabilidade política, econômica e administrativa. As alternativas não são apenas respostas técnicas ou ideológicas genéricas a determinadas questões. Elas são elaborações baseadas em paradigmas cognitivos e normativos que passam por um processo de competição, seleção, refinamento em comunidades especializadas e em determinados casos, também são postas à prova e modeladas em novos processos de deliberação nas várias instâncias governamentais, no parlamento e no debate público. Assim, as ideias têm uma própria lógica relativamente autônoma da sua origem, ou dos seus criadores, especialmente quando elas estão sob consideração pública e política, sujeitas a variadas interpretações de seus sentidos e avaliações de adequação, viabilidade e consequências. No mundo das políticas, de certo modo, as ideias têm uma vida própria, que em alguma medida remete aos seus agentes ou portadores, mas que não é a expressão exata de nenhum deles. (GREER, 2015)

No processo de formação da agenda governamental que resultou na aprovação da LAI em 2011, é possível observar a ação de diferentes atores com

características de empreendedores de políticas atuando ao longo dos anos, inclusive de forma paralela e complementar. O jornalista Fernando Rodrigues foi um fomentador de primeira hora desta agenda e de grande destaque em todo o processo. Profissional de renome no meio jornalístico e com prestígio e acesso à elite política, ele promoveu junto com seus colegas Marcelo Beraba, Rosenthal Alves e Claudio Abramo os primeiros seminários sobre o tema do direito de acesso à informação no Brasil em 2002 e 2003 e continuou trabalhando por esta agenda pelos anos seguintes, seja em fóruns especializados, seja na mídia, seja na interlocução direta com deputados, ministros e outros atores governamentais de relevo. Em 2005, Claudio Abramo, então diretor da organização Transparência Brasil, coloca na agenda do recém-criado Conselho da Transparência, a proposta de criação de uma lei de acesso para regulamentar o direito constitucional que até então estava pendente. No Conselho da Transparência, Abramo participou ativamente da elaboração do anteprojeto, que foi submetido à apreciação da Casa Civil da Presidência da República no final de 2006. Tal como Fernando Rodrigues, ele também teve atuação importante na divulgação e discussão do tema em fóruns especializados, em audiências no Congresso e eventualmente na imprensa. Um terceiro ator que pode ser identificado com um empreendedor da política de acesso à informação foi Jorge Hage, sub-controlador geral da União a partir de 2003 e depois Ministro-chefe da CGU entre 2006 e 2015. Gestor público e político experiente, com boa reputação e muito próximo dos principais decisores governamentais no período, Hage foi também um ator que trabalhou com afinco a agenda da transparência governamental no interior do governo, em fóruns especializados e na mídia.

O aproveitamento de janelas de oportunidade política pelos atores orientados pelo paradigma da transparência também pode ser identificado ao longo do tempo. Entre 1987 e 1988, a Assembleia Nacional Constituinte foi um momento oportuno para que o direito de acesso à informação fosse reconhecido com um princípio constitucional. Em meados dos anos 1990, nas discussões sobre a reforma do Estado colocada pela Emenda Constitucional nº 19, alguns atores políticos aproveitaram para incluir disposições sobre acesso à informação governamental nos novos princípios da administração pública que a Emenda estava propondo. A própria ação de Cláudio Abramo no Conselho da

Transparência, a partir de 2005, referida acima, pode ser interpretada como o aproveitamento de uma janela de oportunidade política que se abriu para inserir o tema do direito de acesso na agenda governamental. Na campanha eleitoral de 2006, a ABRAJI fez com que os principais candidatos à Presidência da República assumissem o compromisso público de enviar ao Congresso um projeto de lei sobre acesso à informação governamental no ano seguinte (2007), caso eleitos.

2.5.4 Imagens e monopólios de políticas

Outro modelo teórico bastante reconhecido na análise dos processos de mudança e estabilidade das políticas públicas foi apresentado nos anos 1990 por Frank Baumgartner e Bryan Jones e busca explicar o processo de desenvolvimento das políticas que se caracteriza por longos períodos de mudança incremental e gradual, interrompida por momentos súbitos em que ocorre atividade intensa de *policymaking* e transformações profundas nas políticas e instituições correspondentes. (BAUMGARTNER; JONES, 2009; TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007)

No “modelo de equilíbrio pontuado”, os autores observam que os períodos de estabilidade e mudança incremental das políticas são os de funcionamento típico do sistema e caracterizam a maior parte dos subsistemas de políticas em grande parte do tempo. Todavia, as crises ocorrem episodicamente e o modelo visa justamente compreender os mecanismos que mantêm a estabilidade e produzem as transformações nos subsistemas. Tal como o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, o modelo de equilíbrio pontuado tem o seu foco nos processos de formação da agenda, mas diferentemente deste, os autores buscam também explicar o gradualismo das mudanças e não apenas transformações mais voláteis e intensas nas políticas públicas. Para isso, as categorias centrais de análise são as “imagens de política” (*policy image*) e os “subsistemas de políticas” (*policy subsystems*).

As imagens de políticas são as formas como uma determinada política é percebida e discutida publicamente. Elas são ideias que misturam informações

empíricas e apelos emocionais e que permitem a compreensão dos problemas e das soluções. As imagens de políticas podem ser comunicadas de forma simples e permitem a construção de sentidos compartilhados por um grupo, comunidade ou mesmo o grande público. Elas são um quadro articulado de crenças, valores, sentimentos expressos por informações e símbolos que representam os problemas, incluindo narrativas sobre as suas causas e as soluções adequadas para eles. Quando uma imagem é largamente compartilhada e aceita pelas elites e pelo público constitui-se o que os autores denominam como “monopólio de políticas”. Os monopólios asseguram o equilíbrio e a estabilidade dos sistemas, induzindo as mudanças graduais nas políticas correspondentes.

Todavia, quando passa a existir contestação e divergências em relação a uma imagem de política dominante, atores que defendem ideias diferentes podem ter sucesso em desestabilizar o monopólio, por meio de imagens de políticas alternativas. Elas são desenvolvidas com base em informações, dados empíricos e apelos emocionais (*tone*) e conduzem a disputas para a transformação de um monopólio de políticas, à alteração das imagens e das políticas substantivas correspondentes. O conflito em torno da imagem de uma política pode apenas desafiar um monopólio sem alterá-lo, pode destruí-lo sem que outras imagens dominantes prevaleçam, pode reconstruí-lo com base em novas imagens ou ainda substituí-lo por imagens de outro monopólio³⁹. Imagens de políticas novas e desafiantes podem atrair novos participantes, que buscam promovê-las em arenas institucionais que lhes sejam mais favoráveis (*venue shopping*), ou seja, se a disputa com um monopólio de políticas bem estabelecido em uma determinada instituição (por exemplo um ministério) não favorece os desafiantes, muitas vezes eles buscam levar a discussão para arenas que lhes sejam mais adequadas, como o Legislativo ou o Judiciário.

Outro conceito importante no modelo de equilíbrio pontuado é o de “subsistema de políticas”, quais sejam, comunidades de especialistas em uma determinada área, para as quais os governos delegam a tarefa de processar as

³⁹ Por exemplo, pode-se pensar que em setores da administração pública a imagem de política correspondente à informação era de organização, zelo, responsabilidade, mas também de tutela e restrição de acesso por parte dos cidadãos. Com a implementação da LAI, a imagem de política baseada em princípios de amplo acesso, transparência ativa e passiva defendida por órgãos como as Controladorias deve substituir, com maior ou menor rapidez e resistência, a imagem anterior.

questões políticas relacionadas ao assunto de *expertise*. Esse mecanismo parte do princípio da impossibilidade das organizações lidarem de forma simultânea com uma grande quantidade e diversidade de questões, fazendo com que o governo distribua por vários subsistemas o processamento paralelo de várias agendas políticas. O processo de agendamento corresponde à passagem de um problema do subsistema de políticas para o macrossistema (o governo). Analogamente ao modelo de Kingdon, as questões tratadas nos subsistemas não ascendem à agenda governamental automaticamente, transformando-se em problemas políticos. São as imagens de políticas que estabelecem a ligação entre o problema, a solução e a possibilidade de sua entrada na agenda governamental.

A existência de um monopólio de políticas em um subsistema se baseia no exercício de controle sobre o discurso e a visão dos problemas. Os monopólios, reforçados por arranjos institucionais, mantêm o processo decisório limitado a um pequeno grupo de atores, restringindo o acesso dos demais, bem como de suas ideias. Nos subsistemas em que comunidades de especialistas adquirem o controle sobre a interpretação dos problemas e a forma como são discutidos, são gerados estímulos negativos para a entrada de novas ideias na agenda, impedindo ou dificultando mudanças nas políticas.

A destruição de um monopólio geralmente relaciona-se com a mobilização de atores que estavam previamente afastados do processo decisório naquele subsistema, por exemplo, por formarem uma subcomunidade de ideias marginalizada ou opositora à imagem de política predominante. Pode também ocorrer que atores em um determinado subsistema ou monopólio busquem alterar a imagem da política em outros subsistemas, baseados em seus conhecimentos e interpretações sobre problemas de outros campos.

Nos subsistemas em que a competição se estabelece, a transformação de um monopólio de políticas, com novos atores e novas ideias, conduz ao agendamento de novos problemas e a novos debates, e depois à consolidação de novas imagens de políticas e novos monopólios e assim, a novos períodos de estabilidade. (ARAÚJO; RODRIGUES, 2016; CAPELLA, 2016). Deste modo, a dinâmica geral do modelo pode ser compreendida com base em processos de construção, afirmação e estabilização de interpretações sobre problemas e soluções (imagens) que ocorrem em subsistemas específicos, que uma vez

perturbadas ou desafiadas, podem resultar no acionamento da agenda governamental e na eventual mudança de políticas.

Não seria apropriado reconhecer a existência de um subsistema bem definido de políticas relacionadas à transparência e ao acesso à informação governamental no Brasil até meados da década de 2000. Parece mais adequado conceber uma imagem de política difusa e dispersa por várias comunidades e instituições, como historiadores e arquivistas orbitando o Arquivo Nacional; juristas, juízes e procuradores e outros profissionais do Direito operando no Ministério da Justiça, Casa Civil e nos órgãos do Judiciário; especialistas em finanças e orçamento público atuando em órgãos de fiscalização e controle; jornalistas, ativistas e pesquisadores vinculados a comunidades e organizações diversas da sociedade civil, que naquele momento davam os primeiros passos para a construção de uma imagem mais bem definida e sistemática sobre a transparência e o acesso à informação pública, em oposição ao que poderia ser percebido como uma imagem de políticas baseada em arraigados princípios de controle e sigilo da informação governamental, que se difundia pela administração pública.

Nenhum órgão ou comunidade de especialistas se destacava no domínio monopolístico dessa imagem de sigilo e controle da informação, embora existam indícios de que as Forças Armadas, o Ministério das Relações Exteriores e os remanescentes dos órgãos de segurança do período militar (como a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI-PR) eram atores com influência nas discussões e decisões sobre este tema, principalmente no Executivo Federal ainda por volta dos anos 2000.

Mas até os anos 1980, as discussões e decisões relacionadas ao sigilo de documentos oficiais (não apenas os militares, mas também os civis) eram um assunto basicamente restrito às Forças Armadas, que agiam sob a orientação da imagem da segurança nacional. Nesse período, com a redemocratização, as regras sobre o sigilo passam a ser debatidas e questionadas por arquivistas, historiadores, juristas, parlamentares e outros atores políticos no âmbito da elaboração de uma nova lei de arquivos. O tema do sigilo dos documentos oficiais deixa de ser uma questão tratada apenas sob a lógica militar e passa a ser um

problema arquivístico e de direitos civis que se refere à administração pública como um todo, embora, como será apresentado no próximo capítulo, tal processo não tenha ocorrido sem disputas e conflitos entre os atores militares e civis envolvidos no tema.

2.5.5 Crenças e coalizões

O modelo de “coalizões de defesa”, elaborado originalmente por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith também nos anos 1980, origina-se de uma preocupação com o papel que o conhecimento possui no processo de elaboração e reelaboração das políticas públicas. O modelo foi desenvolvido para lidar com políticas relacionadas a problemas complexos, em configurações sociais e institucionais marcadas pela diversidade e ambiguidade de interesses e objetivos e a profusão de atores governamentais e não governamentais envolvidos em processos de elaboração e implementação de políticas. Pressupõe que, em contextos assim, uma série de atores, como burocratas, legisladores, pesquisadores, consultores, jornalistas, empresários etc. se especializam em temas e assuntos e atuam prioritariamente na construção de políticas em subsistemas específicos. Tais atores possuem crenças sedimentadas sobre determinados temas ou questões e buscam traduzi-las em políticas públicas, no entanto, a própria experiência e aprendizado podem modificar as crenças dos atores sobre as políticas. O conhecimento técnico e científico é importante neste modelo, pois a maior parte do *policymaking*, no interior dos subsistemas de políticas, ocorre por meio da interação e negociação entre especialistas, como pesquisadores e cientistas. (SABATIER; WEIBLE, 2007)

No modelo de coalizões de defesa, as ideias aparecem em três níveis de abstração ou generalidade: 1) crenças que representam visões de mundo, princípios ou convicções profundas que ultrapassam as questões relacionadas à própria política, mas que orientam a percepção e entendimento dos atores sobre problemas e soluções de forma ampla (*core beliefs*, por exemplo, dignidade e igualdade essencial da pessoa humana), correspondendo por analogia aos sentimentos públicos e aos paradigmas cognitivos propostos por Campbell; essas

crenças profundas são desenvolvidas em processos de socialização primária na infância e são extremamente resistentes à mudança; 2) crenças que produzem percepções comuns dos atores sobre o subsistema de políticas nos quais operam, como os elementos importantes e as relações de causalidade envolvidas nos assuntos de interesse do subsistema, bem como valores compartilhados sobre a política desse subsistema (*policy core beliefs*, por exemplo, transparência pública como fator que induz a maior eficiência do Estado); 3) crenças mais específicas e instrumentais sobre determinado problema ou política relacionado ao subsistema que orienta a especificação de instrumentos, procedimentos e rotinas das políticas (*secondary beliefs*, por exemplo, criação de portais na internet para disponibilização de informações governamentais), o que corresponde aos programas de política na tipologia de Campbell ou às técnicas, instrumentos e especificações de políticas na perspectiva de Hall. Esse conjunto de crenças, que inclui aspectos cognitivos e normativos, se traduz na motivação dos atores pela defesa e elaboração de determinadas políticas, que se organizam em “coalizões de defesa” ou promoção de causas. (SABATIER; WEIBLE, 2007)

As coalizões são construídas e mantidas coesas, com base nas ideias que formam as crenças mais profundas (*deep core*) ou as crenças sobre políticas (*policy core*). Essas ideias são bastante estáveis e funcionam como a “cola” que mantém as coalizões unidas operando nas políticas de um subsistema. Os subsistemas abrigam geralmente de duas a quatro coalizões que se distinguem entre si pelas crenças políticas que possuem e defendem e também pelos recursos materiais, humanos, informacionais e de poder que cada coalizão possui ou consegue mobilizar, o que resulta em competição entre as coalizões para influenciar a tomada de decisão política. No processo de construção das políticas, as coalizões procuram fazer alianças com atores governamentais e não governamentais de diversos níveis, como legisladores, burocratas, líderes de grupos de interesse, juízes, pesquisadores, jornalistas etc. que compartilham crenças semelhantes. Como é provável que, em razão de suas crenças, atores de diferentes coalizões percebam e interpretem de forma distinta a mesma informação, isso acarreta desconfiança, oposição e a dificuldade para a formação de parcerias entre as coalizões. Todavia, as alianças e a competição entre coalizões geram aprendizados e realinhamentos de crenças, novas configurações

de apoio e oposição às coalizões em um subsistema e a emergência e reelaboração de questões, influenciando as mudanças nas políticas públicas. (ARAÚJO; RODRIGUES, 2016; SABATIER; WEIBLE, 2007)

O modelo de coalizões de defesa também prevê a ação de mediadores de políticas (*policy brokers*), atores que tentam gerar compromissos entre as posições das diferentes coalizões em um subsistema, com o objetivo de apresentar propostas de mudança política viáveis e influenciar a posição dos decisores políticos e das instituições governamentais. Esta capacidade de influenciar e promover a mudança reflete-se nos resultados das políticas, que por sua vez, têm impacto, através de processos de *feedback*, nas crenças políticas e nos recursos das coalizões. Tal processo é designado como aprendizagem de políticas (*policy oriented learning*) e se refere a alterações duradouras das crenças e do comportamento dos atores, que resultam da experiência política ou da aquisição de novas informações. Ou seja, a própria política pública setorial produz conhecimentos e aprendizados ao longo do tempo que influenciam a mudança das crenças dos atores de uma coalizão, alterando o equilíbrio entre elas e abrindo a possibilidade para mudanças nas políticas. Além disso, fatores externos ao subsistema, como mudanças macrossociais e econômicas e eventos focalizadores também podem produzir a mudança das crenças dos atores e das coalizões resultando na possibilidade de mudanças nas políticas.

O modelo de coalizões de defesa traz alguns conceitos que podem ajudar a compreender o processo de construção das políticas de acesso à informação no Brasil nas últimas décadas. Podem-se destacar a complexidade do contexto e a profusão de atores governamentais e não governamentais nas discussões sobre o assunto, em geral especialistas baseados em campos distintos de conhecimento e prática. Ainda assim, algo como uma coalizão de defesa do direito de acesso à informação governamental se formou em torno de princípios e crenças comuns dos vários atores envolvidos, reunindo jornalistas, acadêmicos, ativistas, pesquisadores no Fórum de Direito de Acesso a Informações, que tinha interlocução com redes de atores governamentais no Executivo Federal, bem como no Legislativo e no Judiciário. Em trabalho recente, Soares (2016) entende que além dessa coalizão favorável ao amplo acesso à informação, houve também a formação e a permanência de uma segunda coalizão constituída por atores das

Forças Armadas, do Executivo e do Legislativo que atuou entre as décadas de 1990 e 2011 em sentido contrário, ou seja, na defesa da restrição de acesso aos documentos militares da ditadura e da manutenção da possibilidade de sigilo eterno de documentos oficiais, baseada em crenças relacionadas à conveniência do esquecimento dos crimes praticados por agentes do Estado no regime militar e da conciliação pactuada na Lei da Anistia, bem como nos princípios de segurança nacional.

Este capítulo da dissertação procurou apresentar e discutir perspectivas teóricas relevantes para a compreensão do processo de construção das políticas públicas. Não resta dúvida que se trata de uma atividade que apresenta um nível elevado de complexidade na interação de seus principais elementos: atores, ideias e instituições. O processo de construção das políticas envolve a mobilização de aspectos cognitivos e normativos para dar um sentido comum ao mundo e definir como problemas que merecem atenção social e ação governamental, condições percebidas e avaliadas como negativas na existência dos grupos sociais. É, portanto, uma atividade essencialmente simbólica, mesmo quando se apoia na apresentação de evidências concretas, materiais.

Posto isso, nos próximos capítulos, será discutido como o paradigma do sigilo ou da opacidade governamental, poderosa referência na relação do Estado com a sociedade no Brasil, foi gradativamente questionado e até uma certa extensão, desconstruído, para dar lugar ao paradigma da transparência pública.

3 A DURADOURA CONSTRUÇÃO DO PARADIGMA DO SIGILO NO ESTADO BRASILEIRO

Como discutido no capítulo anterior desta dissertação, instituições e políticas são expressões de princípios cognitivos e normativos que as modelam. A interação entre atores, ideias e instituições produz tanto mudança quanto estabilidade nas políticas. Este capítulo do trabalho destaca sua estabilidade: noções, conceitos, valores interiorizados, reproduzidos, institucionalizados e promulgados firmam percepções e modos de agir, que passam a ser vistos com naturalidade, como paradigmas (HALL, 1993) ou “ideias fixas” (CRAWFORD, 2008), que justificam a razão de ser de instituições, orientam o funcionamento de organizações e suas políticas, criam identidades profissionais e de grupo pelas quais seus membros regulam seu comportamento e, devido a tudo isso, desenvolvem grande resistência à mudança. (MARCH; OLSEN, 2011)

Considerando esses pressupostos, neste capítulo do trabalho será apresentado e discutido o paradigma do sigilo ou da opacidade estatal no Brasil e suas manifestações nas instituições e políticas ao longo do tempo. É feito um balanço histórico de longa duração sobre o tema, mas o capítulo focaliza a questão nas últimas décadas da história nacional.

3.1 Informação, segredo e Estado

O segredo é uma ação social que essencialmente pode ser definida como uma ocultação consciente e voluntária de informação ou conhecimento (BOK, 1982 apud CEPIK, 2001⁴⁰; LINDSTROM, 2015). Há segredo quando um ou mais indivíduos intencionalmente buscam impedir que um terceiro ou mais pessoas tenham acesso a determinadas informações. A essa intenção de ocultação pode ou não ocorrer uma intenção de descoberta, a depender do próprio nível de encobrimento que se tem: há segredos mais superficiais que sugerem ou indicam

⁴⁰ BOK, Sissela. **Secrets: on the ethics of concealment and revelation**, New York: Pantheon Books, 1983.

que algo está oculto e há segredos profundos que não permitem a terceiros nem ao menos saber que algo é mantido em sigilo (GUTMANN; THOMPSON, 1996; POZEN, 2010).

Na perspectiva antropológica e sociológica, a prática do segredo varia conforme os contextos sociais de interação, mas é um aspecto fundamental e universal em todas as culturas. Tais práticas de segredo podem ter um caráter mais subjetivo ou privado, que se relaciona com processos de individuação, construção de identidades e relacionamentos interpessoais, ou podem corresponder a processos institucionalizados de ocultação por parte de organizações religiosas, políticas ou econômicas. (LINDSTROM, 2015; SIMMEL, 2009)

Considerando esse âmbito da institucionalização do segredo, verifica-se outro aspecto essencial dos segredos nos assuntos públicos ou políticos: além do seu caráter intencional, existe uma expectativa de punição legalmente estatuída em caso de revelação. O segredo público é, portanto, “distinto de uma informação qualquer que é mantida privadamente em segredo, a qual não passa de uma retenção voluntária de conhecimento reforçada pela indiferença alheia”, sendo então uma forma de regulação pública ou estatal dos fluxos de informação em uma sociedade. (CEPIK, 2001)

O paradigma do sigilo historicamente permeia a organização e o funcionamento dos Estados e é uma construção intelectual e política que possui origens muito remotas. Textos arcaicos, escritos há mais de dois milênios por pensadores que representam povos tão distintos como os hindus, os chineses, os hebreus e os gregos dão relevância ao segredo como um aspecto essencial para se conquistar e manter o poder, para assegurar a estabilidade do Estado e a ordem social contra a sedição interna e a ameaça de inimigos externos (QUILL, 2014). Referências usuais no debate contemporâneo sobre o tema do segredo na política, Norberto Bobbio (2015, 1986) e Hanna Arendt (2004) reconhecem a ancestralidade e a permanência do paradigma do segredo como algo considerado por milênios como legítimo e essencial para alcançar fins políticos e para a arte de governar.

No limiar do Estado Moderno, o pensamento político renascentista emancipou-se das visões teológicas e místicas da Igreja Católica sobre o poder e

recuperando ideias clássicas sobre a questão, construiu os fundamentos do paradigma moderno e secular do segredo na política, influenciando a partir de então governantes a aplicá-lo com diligência em seus domínios. A República de Veneza, entre os séculos XV e XVII, representou um modelo sofisticado de organização política na qual as práticas e instituições foram construídas e mantidas sob orientação de uma poderosa ideologia de sigilo compartilhada por sua elite, visando manter sua coesão interna e a defesa contra antagonismos externos. (DE VIVO, 2007; HORN, 2011).

O processo de monopolização do poder político e dos meios de coerção que caracteriza a formação dos estados absolutistas na Idade Moderna tem sua contraparte na tendência à concentração do conhecimento, com os Estados se envolvendo cada vez mais, nas atividades de produção, armazenamento, organização e controle de informações sobre os territórios e populações sob seu domínio, ao mesmo tempo em que buscavam, na medida do possível, fazer o mesmo em relação aos seus adversários. Esse “poder epistêmico” amplia-se desde o século XV, com a crescente centralidade da informação nas atividades de Estado, tanto nos aspectos de sua coleta, organização e armazenamento, quanto do seu controle e ocultação, o que representa o esforço dos Estados buscarem a centralização e o controle monopolístico do conhecimento ao longo da época moderna. (BOURDIEU, 1996; BURKE, 2003; ELIAS, 1993; FOUCAULT, 1987; GIDDENS, 1985; NEOCLEOUS, 2003; WEBER, 1979; WOOLF, 1989)

Nesse longo processo histórico, dois elementos caracterizam o segredo como mecanismo de controle da informação: o seu caráter elitista e o apego à ideia de segurança do Estado. A característica aristocrática do paradigma do segredo de Estado tem origens que podem ser atribuídas a Platão e se refere à noção de que em uma comunidade política há os “sábios” que possuem um conhecimento superior aos demais e por isso devem governar. “Uma das funções do sigilo é transmitir uma aura de mistério e distinção. O sigilo é fundamentalmente elitista” (QUILL, 2014, p. 34). E muitas vezes, as razões invocadas publicamente para justificar esse “paternalismo autoritário” são baseadas na ideia de proteger os próprios dominados contra sua ignorância em relação aos assuntos públicos ou então contra aqueles que ameaçam o povo ou a nação. (ALMINO, 1986; CADEMARTORI; CADEMARTORI, 2011; HOLLANDA, 2011; QUILL, 2014)

A ênfase na segurança do Estado é outro elemento clássico no paradigma do sigilo na política, que remete ao caráter essencialmente militar dos Estados antigos, nos quais o fator surpresa é um aspecto essencial na conquista e o segredo é indispensável para a proteção do Estado contra seus inimigos (NUMERIANO, 2007). Tal lógica se identifica com outro paradigma, a chamada doutrina da “razão de Estado”, que expressa um conjunto de ideias políticas desenvolvidas a partir do século XVI que enfatizam a necessidade de uma atitude sagaz e pragmática dos governantes que devem ter como objetivo, orientação e critério de julgamento de seus atos apenas aquilo que visa garantir a unidade, estabilidade, vigor e segurança dos Estados que comandam (NEOCLEOUS, 2003; SKINNER, 1996). O sigilo serve para proteger e estabilizar o Estado e, como tal, é condição prévia e necessária para garantir a ordem e o funcionamento da lei (HORN, 2011). No seu desenvolvimento histórico, uma das derivações do paradigma da razão/segurança de Estado é o conceito de “segurança nacional”, a condição relativa de proteção de uma população organizada politicamente em um Estado nacional de base territorial contra ameaças à sua autonomia e sobrevivência. Nessa situação, a segurança e a proteção individual e coletiva são asseguradas por um Estado que tem capacidade e legitimidade para neutralizar ameaças externas e internas por meio do emprego de meios variados, incluindo a obtenção e a negação de acesso (o sigilo) de informações sobre capacidades e intenções de indivíduos, grupos, organizações e outros Estados. (CEPIK, 2001)

A relação entre controle da informação, segredo e poder político elitizado encontra sua expressão plena no fenômeno da burocracia. Modelo organizacional que racionaliza e legitima a dominação por meio do conhecimento especializado de seus agentes (funcionários, servidores), a burocracia é a forma por excelência de institucionalização do sigilo em larga escala (QUILL, 2014). Toda burocracia procura resguardar e aumentar seu poder por meio da ocultação de seu conhecimento e de suas intenções. Para Weber (1999), a burocracia é uma forma de poder que tendencialmente exclui o povo e, na medida do possível, até a classe política, uma vez que busca manter segredo sobre seus saberes e práticas especializadas, resguardando-as do escrutínio e crítica pública. A tendência ao segredo se manifesta em todas as organizações burocráticas (públicas ou privadas) e, se por um lado, sua justificativa se baseia no discurso de “interesses

objetivos” (como a proteção ou promoção de interesses econômicos, políticos, ou militares da sociedade ou nação), por outro, a burocracia atua na produção do segredo por puro interesse em manter e ampliar seu poder. Assim, o conceito de “segredo oficial” é uma invenção especificamente sua e a burocracia o defende com obsessão, de modo a estendê-lo inclusive para áreas e assuntos nos quais não há razões objetivas qualificadas para o sigilo. O tamanho e a abrangência das burocracias aumentaram consideravelmente nas nações com níveis de desenvolvimento econômico elevados ou médios, tornando-as então atores centrais na operação do sigilo nas sociedades contemporâneas (DARCH; UNDERWOOD, 2010; ROBERTS, 2006a)

Ao fazer referência à longa trajetória das ideias sobre o segredo na política ou o sigilo de Estado, não se afirma que a prática política contemporânea se baseia diretamente nelas, mas busca-se indicar que se trata de um paradigma com uma importante tradição. Considerando apenas o pensamento político ocidental, ao longo de muitos séculos, filósofos, governantes e seus correligionários se basearam nas ideias, relatos e experiências anteriores relacionadas ao tema e elaboraram e reelaboraram variações dos conceitos de “*arcana imperii*”, segredo, sigilo, silêncio, discrição aplicados à ação política (HORN, 2011). Trata-se de ideias aperfeiçoadas e sedimentadas ao longo de muito tempo na formação de um paradigma bastante consolidado e, que, portanto, vem exercendo influência considerável no modo de compreender a realidade política e julgar as ações relacionadas ao poder, constituindo assim matrizes cognitivas que referenciam a construção de instituições e políticas públicas.

3.2 Segredos de Estado na democracia

Além das justificativas relacionadas com a tradicional doutrina da razão de Estado, apresentada e discutida em parágrafos anteriores, o segredo na política também encontra alguma guarida no pensamento democrático contemporâneo. Longe de buscar um tratamento aprofundado da questão, vale registrar alguns pontos dessa perspectiva, pois ela de fato participa dos debates sobre os limites do acesso à informação governamental mesmo em regimes democráticos.

Muitos dos princípios e valores que orientam a democracia são conflitantes com as noções de segredo ou sigilo. O dilema da prestação de contas e da responsabilização dos representantes e agentes públicos (*accountability*) é o mais evidente: a democracia exige publicidade, mas determinadas ações e políticas legítimas numa democracia requerem segredo para serem eficazes. As decisões e ações de governo devem ser de conhecimento público para que tenham o consentimento dos governados, pois numa democracia, os cidadãos têm o direito e devem ter o poder efetivo de saber o que os agentes públicos estão realizando, conhecer suas razões e objetivos, ter clareza sobre os resultados das ações e sobre os recursos públicos que estão consumindo para tanto, de modo a julgar as decisões e o desempenho desses agentes e responsabilizá-los pelas suas ações. (THOMPSON, 1999).

No entanto, diversos “argumentos utilitaristas” defendem o sigilo nas atividades de governo e administração pública em regimes democráticos, entendendo que o segredo não possui intrinsecamente e de forma absoluta um valor negativo e que o julgamento sobre seu uso pelo governo deve considerar os resultados em termos do interesse público e do bem-estar social (POZEN, 2010), ou que o sigilo e a transparência, mais do que polos opostos e irreconciliáveis em uma ordem democrática, representam um *continuum* ou uma “simbiose” de possibilidades complementares de ação política, que tem seu valor em diferentes circunstâncias (BIRCHALL, 2016). Ademais, é importante reconhecer que na democracia moderna alguns processos e procedimentos tais como a escolha eleitoral, decisões de jurados em tribunais, determinadas votações no parlamento ou comitês executivos (algo mais controverso) ocorrem em sigilo, visando compensar desigualdades econômicas e de poder político entre os cidadãos ou garantir que decisões não sejam tomadas sob coação ou constrangimento (ELSTER, 2015).

Ecoando a tradição da razão de Estado, argumenta-se que manter o segredo em determinados assuntos pode prevenir ações que atentem contra a segurança do Estado e dos cidadãos e os interesses públicos da sociedade. Portanto, planos, recursos, atividades e vulnerabilidades relacionadas às capacidades de defesa e segurança externa e interna devem ser mantidos em sigilo, do mesmo modo que investigações criminais e outros processos políticos e

administrativos que para terem eficácia, dependem de anonimato, surpresa ou algum nível de incerteza dos agentes, como as eleições, fiscalizações, intervenções do Estado na economia etc. (BIRKINSHAW, 2006; POZEN, 2010; ROBERTS, 2006a).

Uma visão convencional da política entende que, nas democracias representativas modernas, os cidadãos participam do governo por meio das eleições, escolhendo seus representantes e, sendo assim, o processo decisório governamental funciona melhor quando se mantém sigilo e discrição sobre os conflitos e desentendimentos que ocorrem no dia a dia dos órgãos de governo. Concessões geralmente são feitas em relação à divulgação de orçamentos, decisões já tomadas e suas regras de implementação, mas longe da intromissão da mídia sensacionalista e do público não-especializado e da pressão de interesses particularistas e de curto prazo, o sigilo pode aprimorar a qualidade das deliberações e decisões governamentais, principalmente em seus estágios iniciais. Nessa perspectiva, também a independência e equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário depende do sigilo em determinados processos e momentos de suas atividades. Ou seja, para ser eficiente e eficaz, um governo precisa de privacidade para formular suas políticas e considerar alternativas e o excesso de publicidade e transparência pode inibir esse processo. No fundo, trata-se de uma justificativa que ressoa a tradicional concepção elitista da política. (BIRKINSHAW, 2006; POZEN, 2010; PRIETO, 2012)

Também na perspectiva da eficiência governamental, o sigilo pode ser mais barato para os contribuintes, uma vez que políticas públicas de transparência e acesso à informação consomem recursos públicos significativos em termos de estrutura, funcionários e dedicação de tempo para atender diretamente um volume razoavelmente limitado de cidadãos, quando comparadas a outras políticas públicas. De outra parte, o amplo acesso à informação governamental estimula solicitações desnecessárias, a irrelevância social dos usos particulares de muitos dados requisitados e a possibilidade de utilização indevida ou questionável de informações públicas, tanto do ponto de vista político, como econômico ou pessoal. Ou seja, buscar reduzir ao mínimo o sigilo na administração pode representar desperdício, com o desvio de recursos e tempo que poderiam ser mais bem aproveitados em outras atividades de governo com maior impacto no bem-estar

social, assim como produzir efeitos perversos como vantagens para grupos e organizações privadas que possuem mais recursos para aproveitar econômica e politicamente dados e informações divulgadas massivamente.

O argumento torna-se ainda mais relevante quando em oposição ao paradigma do sigilo, o paradigma da transparência ainda não dispõe de conhecimento consolidado que confirma o real impacto do acesso à informação pública na prevenção da corrupção estatal, no aumento da eficiência administrativa, melhoria das políticas ou na ampliação do acesso a direitos por grupos sociais marginalizados. Dada a complexidade dos processos políticos no interior do Estado e na sua interação com a sociedade no que tange à informação e as variadas possibilidades dos agentes públicos legalmente contornarem ou tornarem ineficazes as políticas de transparência, os resultados práticos da redução drástica da esfera do sigilo na administração pública podem ser irrelevantes ou bem mais restritos que a sua defesa normativa supõe. (BIRKINSHAW, 2006; CALLAND; BENTLEY, 2013; DARCH; UNDERWOOD, 2010; FOX, 2007; MARSH, 2011; LINDSTEDT; NAURIN, 2010; POZEN, 2010; ROBERTS, 2006a, 2006b). Ou, em outras palavras, a defesa normativa e intransigente da transparência pública ainda não teria conseguido provar empiricamente seu valor para a governança democrática.

Ainda neste campo, alega-se também que a defesa obstinada da transparência e da publicidade corrói a confiança nas autoridades públicas, na medida em que torna obsessiva a preocupação com trivialidades e detalhes da operação do Estado e obscurece a identificação e avaliação inteligente de objetivos, desempenho e realizações importantes do governo (BIRKINSHAW, 2006). Nas sociedades contemporâneas, o avanço das tecnologias de informação e comunicação aliadas a políticas de transparência (e mesmo aos vazamentos não-oficiais) por um lado facilitam o acesso dos cidadãos a uma massa enorme de informação detida pelo governo, tornando o processo mais barato, imediato e autônomo; mas por outro lado, tende a fomentar uma atitude demasiadamente crítica, cínica e desconfiada em relação ao funcionamento do Estado e a produção das políticas, principalmente quando esse volume de dados e informações é disponibilizado de forma bruta ou sem mediações que constituam uma comunicação significativa do Estado com os cidadãos e permitam que as

informações sejam contextualizadas, compreendidas, utilizadas e valorizadas (MARGETTS, 2011; O'NEILL, 2006). Sobre a mesma questão, estudos recentes demonstram que maiores níveis de acesso à informação sobre instituições ou políticas não contribuem para que os cidadãos tenham maior confiança nelas, ou mesmo reduzem sua credibilidade em determinados contextos, o que não necessariamente condena todas as iniciativas de transparência governamental, mas recomenda ações diferenciadas de divulgação de informações públicas (DE FINE LICHT, 2014; GRIMMELIKHUIJSEN, 2012; GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2013)

Por fim, um dos argumentos mais poderosos a favor do sigilo em determinadas circunstâncias na operação do Estado diz respeito à proteção da privacidade pessoal e da confidencialidade em relação a interesses econômicos ou comerciais. O valor da privacidade reside na ideia de que cada indivíduo tem direito a um espaço de existência privada que lhe é exclusivo, portanto, ele pode, caso queira, excluir do conhecimento de terceiros aquilo que só a ele é pertinente e que diz respeito ao seu modo de ser no âmbito de sua vida privada (FERRAZ JR., 1993).

Mas esse valor também recai na avaliação de uma variedade de consequências indesejáveis que podem ser causadas pela sua violação ou na consideração de que a privacidade trata de um direito de propriedade das pessoas ou entidades sobre as informações que lhes concernem (FLORIDI, 2005). De qualquer modo, em razão do processo de concentração do “poder epistêmico” e da intervenção social e econômica, cada vez mais comum, o Estado se tornou um dos maiores detentores de informações sobre pessoas, empresas e outras organizações⁴¹. Assim, o sigilo pode proteger a privacidade e valores relacionados, como reputação, segurança pessoal e interesses econômicos privados legítimos. O acesso à informação representa riscos de desrespeito aos direitos de privacidade pessoal e de confidencialidade comercial e em circunstâncias específicas, há dificuldade para se estabelecer um equilíbrio entre o direito à

⁴¹ Nas últimas décadas, certamente o Estado passou a dividir essa condição com grandes corporações que têm nos dados pessoais e comerciais seu principal ativo, mas de todo modo permanece como uma das organizações que mais controla dados sobre a sociedade, exercendo, ainda que formalmente, monopólio sobre determinadas informações fiscais, sobre segurança pública e defesa etc. (QUILL, 2014)

informação e o direito à privacidade. (BIRKINSHAW, 2006; POZEN, 2010, QUILL, 2014)

Segundo alguns autores, a possibilidade de equacionar as necessidades legítimas de sigilo em diversas atividades de governo com os princípios democráticos e republicanos de participação política informada, publicidade, *accountability* e responsabilização que devem orientar os Estados democráticos envolve a deliberação pública sobre as razões, os limites e a duração das esferas de sigilo, restringindo-as ao mínimo possível, bem como um exercício constante de supervisão e controle de sua aplicação por parte do parlamento e judiciário e da sociedade como um todo. Em geral, argumenta-se que se uma ação ou política governamental não pode ser defendida em público, ela deve ser abandonada. Mas mesmo nos casos em que a política é conhecida e legítima, mas em nome da eficácia parte de seus aspectos ou detalhes devem ser ocultados do conhecimento público (por exemplo, sabe-se que existem programas oficiais de proteção de testemunhas e, eventualmente, até quem está sob proteção, mas não se sabe onde essas pessoas estão residindo), deve haver um compromisso para que o sigilo seja moderado e que sempre exista alguma possibilidade de controle democrático sobre ele, possibilitando sua revisão ou revogação. Ou seja, numa democracia, os “segredos profundos”, aqueles que os cidadãos nem ao menos têm a possibilidade de saber que existem, não devem ser permitidos (GUTMANN; THOMPSON, 1996; POZEN, 2010; THOMPSON, 1999).

O problema em conceder certas prerrogativas legítimas de sigilo ao Estado é que a tendência das burocracias e dos agentes políticos expandirem a esfera de segredo é tão intensa que em geral acaba sacrificando um sentido de proporção e razoabilidade do sigilo, ampliando-o além do indispensável e legítimo (QUILL, 2014; RODRIGUES, J., 1989). Como se percebe, a tensão entre segredo e transparência na democracia é constante e insolúvel.

No que toca às políticas de acesso à informação pública, esse dilema entre o paradigma do segredo e o paradigma da transparência se expressa nas discussões e decisões sobre métodos e instrumentos de políticas relacionados aos critérios e processos de classificação de sigilo de documentos e informações governamentais, tais como os assuntos ou temas aos quais se aplicam as possibilidades de sigilo (segurança e defesa, privacidade, interesses econômicos

etc.); a extensão institucional do sigilo (idealmente nenhum órgão de governo deve ter prerrogativa de sigilo, mesmo quando é admitido o segredo para determinadas atividades); a amplitude do poder de classificação de documentos (quantas e quais autoridades podem colocar informações em sigilo), as categorias e prazos de sigilo, regras e processos de desclassificação de informações, bem como os critérios que devem ser observados para se considerar um documento ou informação sigiloso no todo ou em parte. Em relação a este último ponto, os adeptos do paradigma da transparência defendem um âmbito limitado de exceções à divulgação, que deve compreender regras claras, estáveis e justificadas e atender a determinados princípios, como a previsão legal da exceção e de seus objetivos ou razões (por exemplo, proteção da privacidade); uma justificativa razoável de que a divulgação da informação ameaça esses objetivos; e de que o prejuízo a esses objetivos é maior que o interesse público em relação à informação sob consideração. (ARTIGO 19, 1999; MENDEL, 2009)

3.3 Origens do paradigma do sigilo no Estado brasileiro

Primeiro como colônia portuguesa, depois como nação independente, a construção política do Brasil surge e se desenvolve a partir do século XVI refletindo as ideologias e circunstâncias de seu tempo. Apesar do caráter um tanto anedótico da afirmação, não é exagero reconhecer que o Brasil surge para a monarquia lusitana do final do século XV como um segredo de Estado (COSTA, S., 2001). Nesse período, Portugal liderava a tecnologia de navegação e passava a impor sua hegemonia marítima sobre as novas rotas que ligavam a Europa e Ásia pela costa africana e se lançava em um ambicioso projeto de expansão econômica e política que incluía conhecer e dominar os territórios atlânticos a oeste, que seriam designados mais tarde como a América. Esse esforço expansionista da Coroa portuguesa incluía a exploração marítima e territorial e o levantamento sistemático de informações sobre aspectos naturais, culturais, econômicos e políticos das regiões percorridas, de modo a subsidiar os planos e decisões relacionadas ao empreendimento colonial e a ampliação dos domínios do Estado português. Num contexto de acirrada competição com o Reino de Castela, mas também de

preocupação com as ambições francesas e inglesas, os mapas e relatos produzidos pelos navegadores e cartógrafos a serviço dos reis portugueses do período eram mantidos em rigoroso sigilo, uma atitude que apenas atualizava para aquele contexto uma tradição de “secretismo,” característica de uma das primeiras monarquias absolutistas da Europa. (COSTA, C., 1997)

Durante todo o período colonial, a preocupação da metrópole com o sigilo em relação aos assuntos brasileiros era significativa, principalmente no que se refere às riquezas minerais, para evitar a concorrência, a exploração clandestina e o contrabando do ouro e pedras preciosas por parte de estrangeiros (BURKE, 2003, p. 132; COSTA, C., 2000, 1997; NOGUEIRA JÚNIOR, 2003; RABELLO, 1997; URICOECHEA, 1978). Em 1808, com a vinda da Corte de Portugal para o Brasil, as estruturas e práticas administrativas da metrópole são transplantadas para o país, incluindo a tradição do segredo de Estado, que é mantida pela burocracia imperial brasileira (COSTA, C., 2000, 1997).

Não obstante o interesse e o valor de se elaborar uma pesquisa histórica sobre o segredo de Estado no Brasil, nesta dissertação não se buscará apresentar em detalhes o desenvolvimento desse paradigma ao longo do tempo, mas apenas indicar aspectos e exemplos que se acredita representar mais cabalmente sua manifestação e a sua influência na construção das instituições e das políticas no Brasil. Para tanto, vão ser discutidas algumas características e processos da formação política brasileira, tais como o patrimonialismo, o privatismo, o autoritarismo e a burocratização da administração pública que se relacionam com a construção do paradigma do sigilo de Estado.

Um dos aspectos comumente destacados na literatura sobre a formação política do Brasil é o caráter patrimonialista e privatista das relações entre Estado e sociedade, ou seja, a confusão ou o conluio entre poder, os interesses e as propriedades privadas e estatais, incluindo aí os documentos e as informações produzidas e armazenadas nos arquivos e repartições oficiais. O patrimonialismo, o privatismo e o secretismo combinado com uma estrutura política bastante elitista são elementos que historicamente reforçam o paradigma do sigilo do Estado

brasileiro⁴². (CARVALHO, 2004; FAORO, 2001; FAUSTO, 2002; MARTINS, H., 1997; NUNES, 2003),

No final do século XIX, um fato permite refletir sobre a importância política do segredo na relação do Estado com a sociedade no Brasil e a tradição de atitudes patrimonialistas acerca da informação pública. Com a libertação dos escravos em maio de 1888, surge logo em seguida a reivindicação, por parte dos antigos senhores, do direito à indenização pelo Estado pela perda dessa “propriedade”. No final de 1890, o assunto estava na agenda política da nascente República e Ruy Barbosa, um dos líderes do movimento abolicionista e então Ministro da Fazenda de um governo recém instituído e ainda em processo de organização de suas finanças, toma uma decisão radical: ordena que todos os documentos fiscais referentes à propriedade e negociações de escravos sob guarda desse Ministério fossem enviados para a capital para a sua queima e destruição imediatas. No despacho do ministro, consoante ao seu próprio referencial cognitivo e normativo sobre o tema e como maneira de enquadrar a decisão em um determinado sentimento público caro à época, as justificativas para a destruição dos arquivos faziam referência à necessidade da destruição pela República, por “honra da pátria” e “sentimento de fraternidade e solidariedade” para com as vítimas da escravidão, de todos os vestígios de uma instituição “funestíssima”, que por muitos séculos atrapalhou o desenvolvimento da sociedade e a prejudicou moralmente, não fazendo qualquer menção à controvérsia sobre a indenização aos ex-proprietários de escravos.

Embora a decisão de Ruy Barbosa tenha tido efeito prático limitado na destruição dos documentos sobre a escravidão (ela foi em parte ignorada por negligência e dificuldade de se separar os registros e enviá-los para a capital e, por outro lado, muitos documentos permaneceram em arquivos não abrangidos pela medida), ela levantou polêmica no momento mesmo de sua divulgação, com a oposição de deputados conservadores e de órgãos da imprensa que criticavam a escravidão, mas que discordavam da iniciativa de destruir os registros de parte da história do país, mesmo que por princípios morais nobres, pois se entendia que

⁴² No que foi possível notar na pesquisa realizada, o clientelismo não aparece como um fator tão importante na produção do sigilo, embora seja razoável compreender que o controle e a ocultação da informação possam servir a práticas clientelistas, por meio do seu acesso e distribuição privilegiados. Trata-se de um aspecto que merece investigação mais aprofundada.

os documentos não pertenciam apenas às repartições, mas sim à própria memória nacional. (A DESTRUIÇÃO..., 2015; BARBOSA, F., 1988; GRINBERG, 2011). Mais recentemente, Manuela Carneiro da Cunha (1988) lamentava a decisão unilateral de uma liderança política e intelectual tão importante na história brasileira, que certamente prejudicou em alguma medida o trabalho de pesquisa sobre a escravidão no Brasil, privando a sociedade do direito de conhecer parte de sua história. Ao ordenar a queima dos arquivos, Ruy Barbosa buscou isentar o Estado de qualquer responsabilidade sobre a escravidão. Optando por não enfrentar a discussão pública sobre o mérito das indenizações, aquele que é tido como um dos mais esclarecidos juristas e políticos da história do país preferiu agir combinando dois elementos do paradigma do sigilo na política: aplicou a doutrina da razão de Estado para proteger a estabilidade financeira da República e tratou documentos públicos como se fossem propriedade sua, determinando seu sigilo eterno e absoluto à fogueira.

3.4 A construção nacional do sigilo de Estado

Em passagem anterior deste capítulo da dissertação, discutiu-se de forma geral o processo de centralização do controle da informação e de burocratização como aspectos do desenvolvimento dos Estados modernos, estreitamente relacionados à produção do segredo nas atividades de governo. E nos últimos parágrafos, buscou-se indicar os fundamentos do paradigma do sigilo no Estado brasileiro a partir de quadros cognitivos e normativos mais amplos que orientam a relação entre Estado e sociedade no Brasil, desde suas origens coloniais, como o patrimonialismo, o privatismo e o secretismo. Considerando estes elementos, nesta seção da dissertação, vai se tratar da trajetória de burocratização do Estado nacional brasileiro e como o paradigma do sigilo acompanha esse processo, destacando ao final quatro instituições ou burocracias que exemplificam bem a questão: o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), as Forças Armadas, os órgãos de inteligência como o antigo Serviço Nacional de Informações – SNI, e o Arquivo Nacional.

Duas lógicas políticas e administrativas sintetizam o período de domínio colonial português no Brasil e, em alguma medida, repercutem nas ideias e práticas posteriores, incluindo a institucionalização do segredo no Estado brasileiro. Por um lado, uma tendência centralizadora exercida desde a metrópole e por representantes locais de uma burocracia patrimonialista civil e eclesiástica bem estruturada e que na prática se confundia com a elite política. Esses agentes da Coroa portuguesa tinham uma formação e orientação essencialmente jurídica e aplicavam um modelo administrativo com reduzida indiferenciação de funções, mas repleto de formalidades e excesso de regulamentos e normas que resultavam em morosidade nas decisões e ações e, como indicado anteriormente, em sigilo. Simultaneamente, a gestão da colônia também tinha um viés descentralizador, que visava enfrentar o vazio de autoridade em vastas porções do imenso território, baseando o exercício do poder da Coroa no personalismo e poder patrimonialista nas localidades mais distantes da capital e das maiores cidades, onde a força do Estado e da administração central portuguesa se manifestava de forma esmaecida. A administração colonial combinava, portanto, um “centralismo excessivamente regulamentador, e geralmente pouco efetivo, com o patrimonialismo local” (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010, p. 29), mas ao longo do tempo, desenvolvia um gradual processo de racionalização administrativa, que apontava para sua organização em princípios burocráticos (COSTA, F., 2008; COSTA, C., 2000, 1997; MARTINS, H., 1995).

A transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro em 1808 representa um dos marcos mais importantes na trajetória política do país e o início do processo de nacionalização da administração pública no Brasil. O impacto mais imediato desse acontecimento foi o crescimento acelerado do aparato estatal, uma vez que até 1821 a administração do Estado português foi realizada a partir do Brasil. A estrutura e o padrão de funcionamento da administração lusitana foram transplantados para a colônia, incluindo o acervo de documentos oficiais, que embarcados em Lisboa e trazidos para o Rio de Janeiro, representam a atenção aos registros administrativos por parte dos dirigentes portugueses. A instalação do governo no Brasil significou a expansão e intensificação das práticas patrimonialistas e a centralização e o formalismo na gestão dos assuntos coloniais, baseados na tradição do direito romano e na pormenorização de regras, típico do

direito administrativo francês, “sobrevalorizando o caráter jurídico da ação pública”. (COSTA, F., 2008; MARTINS, H., 1995, p. 85; MEIRELLES, 1990; URICOECHEA, 1978)

Para Fernando Uricoechea (1978, p. 95), a gradual transformação da burocracia patrimonialista imperial decorre de fatores externos e contingências políticas que, ao longo do século XIX, conduzem a uma tendência de organização mais próxima do modelo burocrático-racional típico. Isso teria ocorrido como resultado da busca de controle pelo governo imperial das administrações provinciais, também pelo desenvolvimento econômico que se acentua com a expansão cafeeira e, por fim, a mobilização militar na Guerra do Paraguai que exigiu uma maior racionalização das finanças. Sinais de mudança do padrão patrimonialista burocrático em direção a uma administração burocrática de feição weberiana começam a aparecer na década de 1830 e avançam a partir de 1840.

Entre outros aspectos, esse processo pode ser inferido, a partir de indícios em documentos oficiais, de uma mudança de atitude em relação ao paradigma do sigilo, que deixa de ser entendido como uma prática corriqueira e naturalizada na condução dos negócios de Estado, que remete aos monarcas portugueses e seus prepostos desde os tempos da expansão marítima e da exploração colonial e passa a ser uma noção racionalizada, constituindo um instrumento normativo mais técnico e burocrático para as atividades administrativas, que define limites e critérios para aplicação do segredo nos assuntos de governo. Registrados em documentos do Ministério do Império (ou da Justiça) da década de 1830, distribuídos a todos os órgãos, há orientações para seja garantido o sigilo de correspondências que tratam de planos e discussões preparatórias sobre políticas, sendo observado, no entanto, o dever constitucional de publicação dos atos administrativos⁴³. Dada a importância e o caráter original dessa evidência para o argumento deste capítulo da dissertação, transcreve-se o trecho publicado na obra de Uricoechea, no qual um agente do governo imperial comunica:

"distinção entre os actos e disposições preparatórias reservadas para o expediente das Repartições da Pública Administração, e as resoluções definitivas que passam ao domínio do público. Não é regular aquela antecipada publicação, por isso que apresenta a manifesta contradição no

⁴³ A Constituição de 1824, vigente naquele período, determinava em seus artigos 69 e 70 a divulgação das leis sancionadas pelo Imperador, com a distribuição de cópias impressas a “todas as câmaras, tribunais e mais lugares onde convenha fazer-se pública”. (BRASIL, 1824)

fato de um empregado ou uma Repartição fazer publicar, ou permitir que se publique, o contexto [sic por conteúdo] d'aquelles seus officios ou representações, que ordinariamente sob sello das Armas Imperiaes, tem sido confiado ao correio com a garantia de inviolável segredo" (URICOECHEA, 1978, p. 94, grifo nosso e mantida a grafia original)

No entanto, apesar da visão otimista do autor ao notar que já em meados do século XIX havia sinais da substituição da administração patrimonial pela burocrática, a trajetória modernizante da administração pública brasileira não se confirmou plenamente. De fato, a organização da burocracia pública nacional sob o paradigma racional-legal weberiano é um ideal que vai atravessar o século XX, apenas parcialmente concretizado. (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2008; 1996; COSTA, F., 2008; MARTINS, H., 1995)

Segundo Edson Nunes (2003), ao longo do século XX uma das estratégias reformistas para lidar com o patrimonialismo, o clientelismo e as influências políticas oligárquicas na administração pública foi o “insulamento burocrático”. Trata-se de um arranjo institucional que visou proteger ou “blindar” determinados órgãos do Executivo, vistos como mais técnicos ou estratégicos nos planos dos governos da influência do público ou de outras instituições, como o legislativo e os partidos políticos. (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010; NUNES, 2003).

A partir da década de 1930 e em vários governos, a estratégia de insulamento foi aplicada em diversas instituições cruciais para o fortalecimento do Estado brasileiro e sua ação no planejamento e implementação de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento econômico, científico e social do país, tais como o Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, a Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC (o embrião do futuro Banco Central), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, a Petrobrás, a Coordenação para Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior – CAPES, o Conselho de Desenvolvimento Industrial – CDI, entre outras. (NUNES, 2003)

Nesse ponto, é importante notar que o insulamento burocrático produziu, como efeito perverso para a transparência e *accountability*, o aumento do sigilo nos assuntos públicos tratados por esses órgãos. Desde os anos 1980, ao menos, há críticas em relação à falta de transparência em diversas empresas estatais e em órgãos do sistema financeiro nacional. (ARAÚJO, 2014; AS ESTATAIS...,

1985, COMISSÃO BRASILEIRA..., 2000; AMIGOS DA TERRA et al., 2007; SADDI, 1997; SUPLICY, 2006)

No campo do orçamento público, os ministérios da Fazenda e do Planejamento foram considerados historicamente como *locus* de “opacidade estatal”, onde os documentos de planejamento orçamentário e os relatórios de administração financeira do Tesouro eram mantidos em estrito sigilo ou, após a vigência do regime constitucional de 1988, divulgados de forma a mais restrita possível e num formato e organização que dificultava seu entendimento, comparação e uso. Em entrevistas realizadas com administradores públicos federais, Jardim (1999a) registra o depoimento de um deles a respeito da Secretaria de Orçamento do Ministério da Fazenda:

É uma área altamente secreta. Tudo é sigiloso. E quando é divulgado, é num formato absolutamente incompreensível. [...] quando eles querem dar informações, eles se tornam herméticos pelo volume de informações. Eles te mandam quinze volumes sobre aqueles assuntos, o que na prática significa a mesma coisa de não mandar nada. Você não consegue recuperar a informação que você quer naquele volume de dados... Estes grupos têm conspirado intensamente contra a democratização, a abertura, a impessoalidade no seio da administração pública..." (JARDIM, 1999a, p. 193)

Em relação ao Banco Central, apenas em 1996 com a criação do Comitê de Política Monetária – COPOM, inicia-se uma tendência de redução do segredo nas decisões macroeconômicas, que todavia permanecem menos transparentes quando comparadas a de outros países (ANDRADE, 2004; COSTA FILHO; ROCHA, 2009). Somente em 2012, com a vigência da LAI, as decisões individuais dos diretores da política econômica passam a ser divulgadas, e até o início de 2018, o critério de classificação dos documentos que subsidiam as decisões sobre política econômica os coloca sob sigilo por quinze anos, tempo bastante superior aos Estados Unidos, por exemplo, no qual documentos equivalentes do *Federal Reserve* são protegidos por sigilo durante cinco anos. (PRADO; D'AMORIM; CRUZ, 2012; LEALI, 2018). Além disso, no início de 2018, uma polêmica se estabeleceu quando a direção do Banco Central se recusou a liberar o acesso ao conteúdo integral de atas do Conselho Monetário Nacional – CMN da época da ditadura militar, baseando sua negativa em normas de sigilo bancário, que vigorariam por tempo indeterminado. (COSTA; DANTAS, 2018; LEITÃO, 2018). Os

vários exemplos ao longo do tempo reforçam a percepção da importância e da perenidade do paradigma do sigilo orientando as ações governamentais no Brasil.

Não obstante a persistência do segredo de Estado em relação a assuntos econômicos, é no subsistema de segurança, defesa e relações internacionais que o paradigma do sigilo historicamente se manifesta de forma mais intensa. Além das óbvias preocupações com a segurança do Estado, é esclarecedor também considerar que as Forças Armadas e o Itamaraty foram as duas burocracias do Estado brasileiro que mais precocemente se organizaram com características weberianas, no início do século XX (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010). Décadas mais tarde, o Serviço Nacional de Informações – SNI, o órgão do governo militar responsável pelas atividades de vigilância e controle político da sociedade, constituiu um exemplo típico de agência estatal altamente insulada, ao responder diretamente à Presidência da República e estar legalmente imune a prestar contas de suas atividades ou ser supervisionada pelo Congresso. (CARVALHO, 2006; NUNES, 2003)

No mesmo campo da defesa e relações exteriores, a Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN, outro órgão extremamente insulado pelas Forças Armadas e Ministério das Relações Exteriores, desenvolveu um programa nuclear secreto a partir do final dos anos 1970, que só foi reconhecido oficialmente em 1987, no governo civil de José Sarney e finalmente interrompido em 1990 pelo Presidente Collor. Tal programa se desenvolveu à revelia de qualquer controle político ou social e sem a participação da comunidade científica nacional, que por isso mesmo foi o principal ator a reivindicar maior transparência sobre as pesquisas e projetos do governo na área nuclear. A despeito disso, na década de 2000 ainda pairava muito sigilo sobre as atividades da CNEN e do complexo militar-tecnológico nuclear como um todo, ao ponto de acidentes nas usinas nucleares de Angra dos Reis serem ocultados do público (ANGRA..., 2001; ERRO..., 2009; GRUPO DE TRABALHO..., 2006; PATTI, 2014).

Assim, o pioneirismo na organização burocrática e a relevância do sigilo para os assuntos militares e diplomáticos tornaram o Itamaraty e as Forças Armadas as duas instituições do Estado brasileiro nas quais os segredos oficiais alcançam sua maior relevância. A elas podem-se adicionar os órgãos de inteligência como o SNI (e seus sucedâneos) no aspecto da blindagem ao controle

externo. As três representam burocracias públicas em que o paradigma do sigilo é tomado como aspecto crítico para o sucesso de suas atividades e, assim, ainda mais valorizado. Nas seções seguintes da dissertação, vão ser apresentados indícios e discutidos alguns aspectos do papel desses órgãos no desenvolvimento do paradigma do sigilo no Brasil.

3.4.1 O Itamaraty e o paradigma do sigilo

De modo geral, até o começo do século XX, a condução da política externa brasileira ficou a cargo das lideranças tradicionais do Império e da Primeira República e seguiu a trajetória comum do patrimonialismo burocrático de então.

No entanto, o ponto de inflexão ocorre durante a gestão de José Maria da Silva Paranhos (o Barão de Rio Branco), entre 1902 e 1912, período no qual ele consegue o apoio de setores da elite para estabelecer um caráter diferenciado para o Itamaraty como uma estrutura permanente de Estado, imune ao intenso clientelismo das oligarquias de então. Nesse período, iniciam reformas de modernização administrativa, que são consolidadas por seus sucessores nas décadas de 1920 e 1930, fazendo com que o Ministério da Relações Exteriores – MRE seja o primeiro órgão civil da União a apresentar uma organização plenamente burocrática já nos anos 1930, servindo inclusive de modelo para a reforma administrativa iniciada em 1936, que criou o DASP com o objetivo de racionalizar a administração pública do país (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010, p. 29; BRESSER-PEREIRA, 2008; CASTRO, F., 2009; FIGUEIRA, 2010).

Desde então e por praticamente todo o século XX, o Itamaraty se fortaleceu como uma burocracia altamente qualificada e bastante insulada das contingências políticas, caracterizando de fato um órgão de Estado dotado de grande autonomia, quando comparado a outros ministérios, e exercendo um papel praticamente monopolista na condução da política externa nacional (FARIA, 2012, 2008). Nesse contexto, a diplomacia brasileira também teve participação importante no desenvolvimento do paradigma do sigilo no Estado brasileiro.

Tradicionalmente a diplomacia é concebida como uma atividade sigilosa, na qual, em sua origem, as iniciativas diplomáticas decorriam das decisões e vontades do soberano, tidas como legítimas, de manter seu poder e proteger o Estado de agressões internas e externas (LAFER, 1989). A preocupação com o sigilo das informações detidas pelo órgão diplomático brasileiro no período imperial já aparece explícito no “Regimento das Legações” de 1834, quando estabelece aos secretários das representações brasileiras no exterior a responsabilidade por “guardar os Arquivos, os Selos de Armas e o de **executar os trabalhos de segredo** e o seu registro” (CASTRO, F., 2009, p. 66, grifo nosso). Essa determinação aparece novamente no “Regulamento Paranhos”, que em 1859 deu nova e mais detalhada organização à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e que estabelece ao diretor geral do órgão a responsabilidade pela guarda de material sigiloso (Ibid., p. 114). Vale notar que essa formalização do sigilo no Ministério dos Negócios Estrangeiros ocorre no mesmo período identificado por Fernando Uricoechea para outro órgão da administração imperial⁴⁴, o que reforça o argumento de que o paradigma do segredo vai se consolidando junto com o desenvolvimento da burocracia brasileira desde os seus estágios iniciais.

Como discutido no início desse capítulo, o segredo público ou institucionalizado se caracteriza por uma expectativa de punição legalmente estatuída em caso de revelação. Tal noção também já consta expressa no mesmo regulamento de 1859, que determina demissão, perda de aposentadoria ou medidas disciplinares para funcionários que revelassem segredos aos quais tivessem acesso, tornando-se uma regra habitual nas normas posteriores do órgão (Ibid., p. 119, 135, 176).

No final da década de 1930, quando o Ministério das Relações Exteriores já apresenta uma estrutura administrativa bastante racionalizada, é dada grande atenção para as atividades de organização de documentos e arquivos, em especial aos critérios de classificação de informação oficial, sendo definida a classe de correspondência secreta para documentos ou informações que exigissem sigilo

⁴⁴ Conforme apresentado na página 125

para proteção da segurança do Estado ou no interesse das relações com outros países. (CASTRO, F., 2009)

Para atender esse objetivo e num contexto de crescente tensão política interna e externa⁴⁵, o governo Vargas promulga, em setembro de 1936, o Decreto nº 1.081, que pela primeira vez, estabelece para toda a administração pública federal o paradigma do sigilo em um instrumento normativo⁴⁶, no qual a correspondência oficial, considerando a natureza do assunto, passa a ser classificada em “secreta”, “confidencial”, “reservada” e “ostensiva”, sendo atribuído o grau secreto exclusivamente aos **“documentos ou informações que exijam absoluto sigilo, e cuja divulgação possa comprometer a segurança, a integridade do Estado ou a suas relações internacionais”**. (BRASIL, 1936, grifo nosso).

A justificativa para o ato informa a necessidade de se uniformizar a nomenclatura dos tipos de correspondência oficial que circulam nas repartições públicas federais de modo a racionalizar o processo administrativo, pois as divergências “trazem confusão e podem acarretar graves consequências para a administração”. É o paradigma da razão de Estado justificando o paradigma do sigilo e se manifestando na racionalidade burocrática por meio de um programa de política. Nos quatro artigos do decreto, essa racionalização é ainda bastante simples e as especificações do instrumento tratam basicamente da descrição das classes de documentos e de alguns procedimentos a serem observados na circulação e proteção das informações secretas; outros detalhes como

⁴⁵ Em 1 de outubro de 1937, o Congresso Nacional declarou o estado de guerra em todo o país e em 10 de novembro ocorre o golpe que dá origem ao Estado Novo. No plano internacional, em 1935 o regime fascista italiano liderado por Mussolini invade a Etiópia e em 1936 eclode a Guerra Civil Espanhola. A escalada da tensão e dos conflitos internacionais resultam na Segunda Grande Guerra, quando a Alemanha comandada por Adolf Hitler invade a Polônia em setembro de 1939.

⁴⁶ A Constituição de 1934, promulgada por uma Assembleia Nacional sob o regime provisório de Getúlio Vargas, foi a primeira no Brasil a mencionar a questão do segredo de Estado articulado com um princípio de acesso à informação pública. Em seu artigo 35, reconheceu o direito dos cidadãos a requerem certidões sobre assuntos públicos, “ressalvados os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva”. (BRASIL, 1934) A Constituição do Estado Novo (1937) não menciona o direito de acesso à informação pública, nem dessa forma restrita. A Constituição de 1946 recupera o princípio do acesso regulado pela necessidade de sigilo em determinados assuntos. As Cartas de 1967 e 1969, sob a ditadura, registram o direito do cidadão solicitar certidões para defesa de direitos e esclarecimento de situações sem a ressalva de sigilo, mas não mencionam que esse direito abranja o acesso à informação sobre assuntos públicos. Na Constituição de 1988, ressurgiu a fórmula do sigilo “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” limitando o direito de acesso à informação pública de interesse particular ou coletivo. (RODRIGUES, J., 1978; BRASIL, 1937; 1946; 1967a; 1969; 1988)

prazos de sigilo e prerrogativas de classificação e desclassificação da informação não são definidos, deixando a cargo dos ministérios “instruções especiais sobre a matéria, respeitadas as presentes disposições” no decreto (BRASIL, 1936).

O fato é que a informação sempre foi tida como um elemento primordial no processo decisório relacionado à política externa e, em razão disso, a preocupação com sua coleta, organização e proteção sistemáticas é um aspecto tradicional na organização e funcionamento do MRE. Sinaliza isso a criação de um arquivo em 1828 como uma divisão central na estrutura da então Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e uma grande reforma do acervo documental realizada em 1926, reorganizando-o de forma moderna para a época. Normas e regulamentos concernentes à proteção da informação diplomática se sucederam ao longo do tempo. O problema da gestão da informação perpassa todo o século XX como um tema relevante para o órgão, em razão do volume colossal e crescente de informação produzida e tratada a cada ano. Em meados dos anos 1970, estimou-se um volume de cerca de 60 milhões de documentos nos arquivos do Itamaraty; cerca de 40 anos depois, em 2012, essa quantidade ultrapassava os 80 milhões de páginas (CASTRO, F., 2009; COSTA, J., 2012; SALTARELLI JUNIOR, 1984; OLIVEIRA, R., 1988).

Estudos produzidos por diplomatas do MRE na década de 1980 (ambos por sinal classificados, um como “confidencial” e outro como “secreto”) trataram de maneira aprofundada questões relacionadas à organização, uso e proteção da informação no Itamaraty. O trabalho de Jorge Saltarelli Júnior (1984) realiza uma análise histórica da obtenção, tratamento, armazenamento e utilização da informação pelo órgão e diagnostica graves problemas nesses processos, na passagem da década de 1970 para a de 1980, em razão do aumento exponencial do fluxo de informações em circulação no segundo pós-guerra (a “explosão documental”) combinada com a insuficiência e obsolescência das estruturas, sistemas, recursos e métodos de tratamento da informação empregados pelo Ministério naquele momento. Entre outros aspectos, a análise identifica um desvirtuamento da classificação de documentos como sigilosos, que passava a ser utilizada indiscriminadamente como estratégia para acelerar a tramitação de documentos entre os departamentos, tal como percebido pelo diplomata:

[...] a caracterização do sigilo da correspondência passou a ser utilizada também para indicar a importância e urgência de seu conteúdo. O critério de atribuição de caráter, que muitas vezes contraria a própria regulamentação legal da matéria, distorceu o conceito do sigilo [...] (SALTARELLI JUNIOR, 1984, p. 49)

Ainda mais interessado no tema do sigilo, o estudo do diplomata Roberto Soares de Oliveira se ocupa da proteção da informação na formulação e execução da política externa brasileira, analisando a “eficácia das formas usuais do manuseio da informação no Itamaraty, bem como dos mecanismos de proteção” (OLIVEIRA, R., 1988, p. 1). Considerando a informação como um elemento fundamental para a política exterior e o sigilo como algo determinante para o sucesso de negociações entre países e para iniciativas de projeção do poder das nações, o diplomata faz referência às várias “lições do passado” que exemplificam como nas comunicações diplomáticas **“as informações manipuladas e as mensagens transmitidas devem ser cobertas por um manto de sigilo**, criado através dos mecanismos de proteção” (Ibid., p. 35, grifo nosso).

No entanto, escrevendo já no período da assim chamada “Nova República”, Oliveira se preocupa em articular o paradigma do sigilo com os princípios democráticos, exemplificando a aplicação do segredo de Estado por países como a Suécia, a França, o Reino Unido e os Estados Unidos, mas também por nações do “bloco socialista” com regimes mais liberais como a Hungria e a Iugoslávia, concluindo então o diplomata que a necessidade de sigilo nos assuntos de Estado é algo que independe de orientações ideológicas. Ainda neste campo, é exemplar a valorização do sigilo pela diplomacia, quando o autor discute teoricamente a conformidade do sigilo a um regime democrático em razão da delegação que a sociedade faz ao corpo diplomático da condução dos assuntos de política externa, confiando em sua capacidade de agir com eficácia para garantir a proteção do Estado e a segurança e o bem-estar da comunidade. Nas palavras de Oliveira,

[...] as informações que dizem respeito ao relacionamento de um Estado com outros atores do cenário internacional **poderiam ser mantidas sob o manto do sigilo porque, em última análise, estar-se-ia protegendo o próprio Estado de ataques externos** [...] Seria, assim, um caso típico de segredo em nome da segurança de Estado. [...] há uma outra corrente de opinião, que não exclui a primeira, no sentido de que **o sigilo é necessário porque o povo não está em condições de avaliar as ações de uma chancelaria por falta de conhecimento especializado**. (OLIVEIRA, R., 1988, p. 39, grifo nosso)

Tendo em vista essas reflexões e os exemplos históricos, Oliveira argumenta que o sigilo na condução dos assuntos estrangeiros de um país é eticamente aceitável, por visar defender os interesses legítimos do Estado e necessário, para garantir a eficácia da ação diplomática. (Ibid., p. 41)

Na perspectiva de atores externos à instituição, ao longo do século XX, o sigilo dos arquivos do Itamaraty⁴⁷ se transformou em uma característica típica dessa burocracia, chegando a representar algo mitológico, uma aura de segredo e mistério sobre passagens da história do Brasil e da relação com as nações estrangeiras que parte do corpo diplomático parecia cultuar (COSTA, S., 2001). O Arquivo Histórico do Itamaraty “foi sempre um tabu, com seu caráter sagrado, secreto e interdito” e o ministério que mais expressava sua contrariedade ou mesmo recusa em transferir documentos de valor histórico para o Arquivo Nacional (COSTA, C., 1997; RODRIGUES, J., 1989). Embora a ocultação da informação nunca tenha sido uma exclusividade desse órgão, a pesquisa em seu acervo constituía para a maioria dos historiadores um desafio, “uma luta pelo direito à informação e pela concretização dos ideais democráticos” mesmo após o fim da ditadura, já no final dos anos 1980 (CARNEIRO, 1989). Essa situação problemática que quase impedia totalmente a pesquisa histórica sobre as relações exteriores do Brasil se estendeu até o início dos anos 1990, quando a partir de então foram sendo adotadas políticas que gradualmente facilitaram o acesso aos documentos armazenados pelo Itamaraty. (PENNA FILHO, 1999)

O tema da Guerra do Paraguai e a questão da definição de fronteiras com o Acre e a Bolívia, na passagem do século XIX para o XX, são um clássico nesse âmbito: aparecem e são retomados no discurso de diversos atores em vários momentos como razões que justificam o sigilo dos arquivos do MRE em particular, mas que também servem para assegurar uma reserva estratégica e generalizada de segredo para as informações detidas pelo Estado como um todo, o que pode ser compreendido sob as ideias de Edelman (1971) do uso dos mitos nos discursos

⁴⁷ Formalmente, o Itamaraty possui dois arquivos: o arquivo histórico com documentos do início do século XIX até o fim da década de 1950 fica localizado no Rio de Janeiro. Já o acervo documental do Ministério das Relações Exteriores se localiza em Brasília e guarda, via de regra, documentação produzida a partir de 1960. (PENNA FILHO, 1999)

políticos para construir significados compartilhados e ajudar a coordenar a ação em torno da defesa do sigilo de Estado.

Ao longo dos anos, a discussão sobre o acesso à informação pública frequentemente envolveu a mística em torno do acervo de documentos das relações externas do país e mobilizou os argumentos mais variados, tais como críticas a objetivos levianos ou subversivos de macular a “imagem límpida, exemplar e sagrada do maior de nossos heróis militares, o Duque de Caxias” (MOURÃO, 1978); interesses políticos e econômicos que justificam o sigilo eterno de certas classes de documentos diplomáticos em todos os países (CONSTITUINTES..., 1987); a preocupação diplomática com o fato de que a divulgação de tal documentação poderia “ferir suscetibilidades”, “suscitar repercussões perturbadoras”, “abrir feridas”, ou mesmo “ser ‘dinamite pura’, reavivando conflitos internacionais com países vizinhos”, como por exemplo relatar “atrocidades cometidas pelos Exércitos do Brasil, Argentina e Uruguai, que se uniram para vencer o Paraguai” (ALENCAR, K., 2004; GUERREIRO, 2011b; LAFER, 1989). Na etapa final das discussões sobre a LAI no Senado em 2011, até razões bastante pitorescas relacionadas aos arquivos do Itamaraty teriam sido mobilizadas para defender a possibilidade do sigilo eterno na Lei de Acesso, tais como

[...] cartas antigas do então embaixador do Brasil na Bolívia, para o mandatário do Acre no Brasil, pedindo para mandar aos bolivianos mais cavalos manga-larga, **e outras coisas que não podem vir a público de jeito nenhum**, como os pedidos para mandar mulheres bonitas em troca do Acre. A divulgação dessas cartas pode levar os bolivianos a dizer que o trato não foi cumprido, ou que o Acre foi vendido para o Brasil muito barato e reabrir a discussão, para o Brasil pagar mais uma fortuna pelo estado. E também documentos da Guerra do Paraguai que têm implicações delicadas, que podem levar os paraguaios a achar que o Brasil manda muito naquele país. (APÓS..., 2011, grifo nosso)

O paradigma do sigilo e todo o aparato normativo e organizacional que ele suscitou ao longo da história do MRE também foi propício para a atuação do órgão durante os períodos autoritários e ressoa na vigência da democracia. Tendo como uma das suas funções básicas a coleta, o processamento e a proteção de informações procedentes do exterior para seu próprio uso e para os demais setores da administração pública, o Itamaraty foi integrado com facilidade nos

sistemas de informação, espionagem, vigilância e repressão operados pelos regimes autoritários brasileiros no século XX.

O estabelecimento de unidades secretas de informação e contrainformação no Itamaraty remonta à década de 1930 e até o fim do regime militar nos anos 1980, a diplomacia brasileira contribui de forma relevante para o bom funcionamento das estruturas de repressão política, se envolvendo em atividades de planejamento e operação de vigilância e neutralização de estrangeiros e brasileiros no exterior, considerados como riscos ao Estado, quase sempre na perspectiva ideológica da “ameaça comunista” que marcou (e ainda marca) o pensamento conservador brasileiro.

Neste contexto, ao longo do tempo, criam-se estruturas internas como: Serviços Especiais de Informações – SEI (1936-1939), Seção de Segurança Nacional do Ministério das Relações Exteriores – SSN (1939-1967), Centro de Informações do Exterior – CIEX (1967-1988) e a Divisão de Segurança e Informações do Ministério das Relações Exteriores – DSI/MRE (1967-1990)⁴⁸, não raro como departamentos clandestinos ou com uma divulgação muito restrita de seus membros, recursos e atividades e com intensa colaboração com as Forças Armadas e a “comunidade de informações” de cada período, tanto em nível nacional quanto internacional. (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014; FIGUEIREDO, 2005)

No final da década de 1980, a historiadora Maria Luiza Tucci Carneiro denunciava a dificuldade de acesso a documentos diplomáticos do Estado Novo com mais de 50 anos, que registravam o antissemitismo da política externa brasileira do período. Na avaliação da pesquisadora, o posicionamento e as ações antissemitas do MRE foram mantidas em segredo no período de 1937 a 1942 tanto por razões ideológicas quanto pragmáticas, em virtude do jogo político entre Brasil, Alemanha e Estados Unidos no período da guerra. Mas se ainda nos anos 1980, o Arquivo Histórico do Itamaraty mantinha como secreta esta documentação é porque ela comprometia a “imagem da instituição e da sociedade brasileira,

⁴⁸ As Seções de Segurança Nacional (SSN) e as Divisões de Segurança e Informações (DSI) não eram órgãos específicos do Itamaraty e sim parte do aparato de informações e repressão instalado em todos os ministérios civis nesses períodos. (ANTUNES, 2002; COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014; FIGUEIREDO, 2005)

alimentada pelos mitos do homem cordial e da democracia racial.” (CARNEIRO, 1989)

No período democrático entre 1946 e 1964, as atividades sigilosas de vigilância contra os “elementos subversivos” e controle da informação prosseguem no Itamaraty. Anos mais tarde, um diplomata responsável por um dos órgãos de informações da casa registra em suas memórias

[...] quando assumi o Departamento, [recebi] um precioso presente: um arquivo, compilado no Ministério da Justiça, de indivíduos, nacionais e estrangeiros, envolvidos em atividades subversivas contra os interesses do Brasil, e de organizações ditas “de fachada”, entidades encobrindo sob rótulos inocentes atividades inconvenientes. Quando deixei o Departamento no fim do governo Kubitschek [...], deixei esse arquivo, consideravelmente aumentado, confiado a um oficial amigo, que fazia a ligação do então Serviço Federal de Informação e Contrainformação (SFICI) com o Itamaraty. [...] Logo depois da Revolução de 1964, recuperei esse precioso acervo, que regressou ao Itamaraty. (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 182)

Mas foi entre 1964 e 1985 que a estrutura de sigilo do Itamaraty se robusteceu como um elemento crucial na operação da repressão política do regime militar. Órgão clandestino criado em 1967, o Centro de Informações do Exterior – CIEX se constituiu de fato como um serviço secreto durante a ditadura, em cooperação direta com as Forças Armadas e os demais órgãos da comunidade de informações do regime sendo operado por diplomatas. Nesse período, o órgão atuou na vigilância de brasileiros no exterior e na produção de informações visando subsidiar o Serviço Nacional de Informações – SNI e os órgãos de inteligência das Forças Armadas e da Polícia Federal, agindo em conjunto com os demais órgãos de repressão, sempre produzindo e ocultando um volume significativo de documentos. (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014)

A atuação no exterior, o elevado insulamento burocrático do MRE, mesmo entre a cúpula do governo militar e essa excelência nas atividades sigilosas fez com que o CIEX conseguisse se manter no anonimato e passasse praticamente despercebido na estrutura do aparato repressor da ditadura, sendo quase ignorado pela historiografia do regime militar até bem recentemente. Apesar das suspeitas, apenas em meados da década de 2000, a existência do órgão é confirmada, por meio de documentos oficiais ainda mantidos em sigilo que começavam a ser descobertos dentre o acervo da extinta Divisão de Segurança e Informações do MRE que haviam sido remetidos para o Arquivo Nacional em 2007 (FIGUEIREDO,

2005; ISHAQ, FRANCO, S., 2014; PENNA FILHO, 2008). Nesse mesmo ano, reportagens publicadas na imprensa indicavam a existência de pelo menos vinte mil documentos do CIEX neste acervo, incluindo evidências da participação ativa de diplomatas brasileiros na “Operação Condor”⁴⁹, o que na época causou surpresa e contrariedade de um diplomata mencionado nos registros, não em relação à operação em si, mas pela falha na manutenção do seu segredo:

“Me surpreendi com toda essa documentação. Não era para existir. Um serviço secreto com papel timbrado e carimbo é uma incoerência!” (RODRIGUES, V., 2017, p. 100, n. 51)

Apesar de duas décadas de funcionamento de um regime democrático no Brasil, a possibilidade da perda de controle sobre o acesso aos arquivos do Itamaraty causava, no mínimo, incômodo em parte do corpo diplomático do órgão, como se pode perceber nas discussões que culminaram na aprovação da LAI no fim de 2011 (ALENCAR, K., 2004; BRESCIANI, 2011; CANTANHÊDE, 2004; FERNANDES, 2004; SUWWAN, 2011). Seja por convicções genuínas baseadas nos quadros cognitivos e normativos ou pela “lógica de adequação” (MARCH; OLSEN, 2011) da diplomacia que se orienta pelo paradigma do sigilo aplicado às razões de Estado⁵⁰ e às relações internacionais, seja por receio de danos à reputação ou eventuais responsabilidades criminais por crimes praticados durante a ditadura, que envolviam não apenas tortura, morte e desaparecimento de opositores ao regime, mas também perseguição a membros da própria chancelaria e atos de corrupção praticados no contexto de negociações internacionais realizadas durante o regime militar (GALLO, 2011; MELLO, 2014; RODRIGUES, K., 2013; RYFF; MAGALHÃES, 2000), membros do MRE pareciam se apoiar no insulamento burocrático e prestígio do órgão, mas também no discurso da tradicional doutrina da segurança/razão de Estado, para conter o avanço do paradigma da transparência, ou pelo menos, atenuar seus potenciais efeitos. Para

⁴⁹ A Operação Condor foi um acordo político-militar firmado nos anos 1970 por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai que procurou formalizar a união dos órgãos de informação e repressão do Cone Sul visando neutralizar os opositores aos regimes autoritários da região. (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014)

⁵⁰ Ao ser questionado sobre as razões da defesa do sigilo ser aparentemente tão comum por parte de membros do MRE, um dos entrevistados dessa pesquisa destacou esse aspecto da identidade profissional dos diplomatas, afirmando que a burocracia do Itamaraty vê a si própria como legítima representante dos interesses perenes do Estado brasileiro e não das contingências dos governos de ocasião.

isso, buscaram operar de forma também sigilosa, ou no mínimo discreta, suas “redes corporativas de autoproteção diplomática” (FARIA, 2012) de modo a influenciar o debate e as decisões sobre o tema. E nessa iniciativa, mantiveram a aliança com os parceiros institucionais que historicamente compartilham valores e crenças relacionadas aos segredos de Estado e se orientam pelo mesmo paradigma do sigilo: os militares.

3.4.2 As Forças Armadas e o paradigma do sigilo

A importância dos militares na vida política brasileira e o seu histórico de intervenções e influência na ordem política nacional desde o século XIX é tema bastante conhecido e tratado por autores como Alves (1989), Carvalho (2006), Castro (1995), Castro e D'Araújo (2001), D'Araújo, Soares e Castro, (1994), Coelho, (2000), Dreifuss, (1981), Ferreira, (2009), Gaspari (2004, 2003a, 2002a, 2002b); McCann (2009); Martins Filho (2010), Oliveira, (2009, 1994), Sodré (1968), Stepan, (1986, 1975) e Zaverucha (2000, 1994), entre outros, e apesar de contextualizar a discussão, dispensa maiores discussões para os objetivos desta dissertação. Sendo assim, o foco da análise recai sobre alguns aspectos que ajudam a compreender o paradigma do sigilo na perspectiva militar e a sua manifestação em instituições e políticas.

Tal como o Ministério das Relações Exteriores, as Forças Armadas brasileiras experimentaram um processo precoce de burocratização e modernização administrativa no início do século XX, originalmente influenciado por estágios de oficiais brasileiros no exército alemão e a consultoria de oficiais franceses que na década de 1920 passam alguns anos no Brasil treinando a oficialidade brasileira e colaborando na reorganização da força terrestre. As reformas desse período colaboraram para a profissionalização militar e racionalizaram vários aspectos organizacionais do Exército brasileiro, como recrutamento, carreira, formação, regulamentos disciplinares etc. e estabeleceram

em linhas gerais a estrutura e as normas que orientam o funcionamento da corporação militar no Brasil no período republicano⁵¹.

Importante nesse processo é considerar que analogamente ao MRE, o processo de racionalização burocrática é orientado e reforça o paradigma do sigilo, que também se justifica pela doutrina da segurança de Estado. Mas no caso das Forças Armadas, o paradigma do sigilo é ainda mais acentuado em razão de outros elementos ideológicos que constituem as visões de mundo da tropa e a própria identidade dos militares, como a tradição, a responsabilidade autoatribuída pelos destinos da nação, o legalismo e o ritualismo, a disciplina e a hierarquia e, como decorrência, seu espírito de corpo. (CARVALHO, 2006; CASTRO, C., 2002; MCCANN, 2009). Haja vista que o sentido geral da relação entre o sigilo, burocratização e segurança do Estado já foi discutido anteriormente e exemplificado no caso do MRE; no caso das Forças Armadas, vai se tratar sumariamente dos aspectos mais específicos relacionados à ideologia castrense que contribuíram para fortalecer o paradigma do sigilo na construção de políticas de acesso (ou ocultação) da informação orientadas pelos seus quadros normativos, apresentando alguns exemplos ou evidências desse processo ao longo do século XX.

Em obra alentada sobre o período crítico da formação do Exército brasileiro entre 1889 e 1937, cuja pesquisa em fontes documentais primárias foi realizada nos anos 1990, McCann (2009) sintetiza em poucas palavras a atitude costumeira dos militares a respeito do acesso aos arquivos e informações guardadas pela instituição, reconhecendo que “exércitos são instituições fechadas, que se preocupam com a segurança e desconfiam de forasteiros” (p. 22) e faz um relato sobre o paradigma do sigilo nas Forças Armadas que diz muito sobre o cuidado que os militares dedicam ao seu acervo documental, bem como sobre a atitude da corporação em relação ao sigilo. Nas palavras do brasilianista, a dificuldade de

⁵¹ A literatura consultada enfatiza o histórico do Exército Brasileiro. A importância conferida é justificada por seu maior tamanho frente à Marinha e à Aeronáutica no conjunto das Forças Armadas brasileiras e pelo seu histórico ativismo político. A Marinha brasileira também é uma organização bastante tradicional, cuja origem remonta ao Império, no entanto teria sido marginalizada politicamente na organização das Forças Armadas e exercido um papel institucional menos importante em razão de certa desconfiança das elites militares e civis em relação à sua oficialidade, que tinha um perfil muito aristocrático, e de rebeliões frequentes de marinheiros na passagem do século XIX para o XX. Assim, a força naval teria desenvolvido maior influência política somente mais tarde. Já a Aeronáutica é criada como organização autônoma do Exército apenas em 1941. (CARVALHO, 2006; MCCANN, 2009)

acesso aos documentos históricos do Exército, a maior parte deles arquivados há mais de 50 anos, ocorrera pois

Estabelecer a credibilidade foi um grande problema. Os principais locais de pesquisa do Exército são dirigidos diretamente por oficiais da ativa. Os arquivos históricos e bibliotecas do Exército situam-se nos quartéis-generais regionais no Rio de Janeiro, e seu centro de documentação fica em Brasília, no prédio do Estado-Maior do Exército, conhecido nos meios militares como “Forte Apache”. **Guardas armados por toda a parte não deixam dúvidas de que esses são lugares sérios. Obter acesso a acervos oficiais é demorado e frustrante, especialmente na ausência de regras e procedimentos claros.** Em várias ocasiões, oficiais fizeram verificações de segurança para certificar-se de que eu não estava trabalhando para agências de inteligência americanas [...] Houve ocasiões em que minhas pesquisas foram dificultadas. Documentos que eu lera no dia anterior desapareceram misteriosamente no dia seguinte. Certa vez alguns oficiais tentaram fazer com que eu fosse expulso, e em um dia memorável um general ameaçou prender-me se eu usasse “levianamente” um relatório da inteligência da década de 1930. (MCCANN, 2009, p. 22, grifos nossos)

Esse comportamento diligente e cioso dos militares em relação à informação que é gerada e armazenada em suas organizações também pode ser compreendido a partir de elementos da tradição, doutrina e identidade militar que remetem ao conceito de lógica de adequação, proposto por March e Olsen (2011), o qual busca explicar a ação humana orientada por normas e regras de adequação (ou conformidade) e comportamentos exemplares organizados em instituições.

No caso das Forças Armadas, de modo geral, a sua crescente profissionalização, na época moderna, é responsável pelo desenvolvimento de uma ética militar constituída por valores, visões de mundo e crenças que orientam o comportamento dos membros da corporação e são internalizados por meio de processos de socialização que ocorrem no treinamento oferecido pelas escolas e academias militares, mas também nas experiências comuns dos oficiais e praças em tempos de guerra e de paz. Nesse *ethos* militar, alguns valores e princípios são essenciais, tais como a hierarquia e a disciplina que garantem a obediência e o cumprimento estrito de ordens superiores que, em última instância, representam a missão e a razão de ser das Forças Armadas, qual seja, a proteção da pátria ou da nação, organizada na forma do Estado.

Tem-se então um conjunto de outros elementos normativos e cognitivos que derivam ou se relacionam com esses valores fundamentais e permitem a sua efetivação, tais como a solidariedade e lealdade aos colegas (que fomenta o

corporativismo), a honestidade e o senso altruísta de participação e responsabilidade por entidades coletivas que se sobrepõem aos indivíduos (a unidade militar específica onde se serve, as Forças Armadas como um todo, a pátria em sentido lato) etc.

Também é fundamental o legalismo, entendido como a valorização da ação orientada ou justificada por regras positivas que especificam procedimentos e condutas necessárias para a existência da disciplina e para que as ações sejam legítimas e de fato correspondam à missão constitucional das Forças Armadas de proteção da pátria⁵² (HUNTINGTON, 1957; ROCHA, Antônio J., 2011; SOARES, S., 2006). E nesse sentido, a legitimidade das ações decorre de sua conformidade com regulamentos, mas, via de regra, também do seu registro e documentação. (FIGUEIREDO, 2015). Ultrapassando o âmbito das próprias Forças Armadas, Matias (2004) analisa o papel dos militares no serviço público federal civil no período de 1963 a 1990 e entende que a modernização administrativa empreendida por eles decorre de sua formação e experiência de trabalho que tem um caráter mais burocrático que bélico.

Esses últimos aspectos dizem respeito mais diretamente ao paradigma do sigilo, mas o apego à tradição e a organização sistemática do conhecimento histórico são igualmente princípios importantes nesse âmbito. O discurso militar valoriza profundamente a tradição, pois ela cria identidades e sentidos para a ação, ao ligar os soldados de hoje aos do passado por meio da missão comum de proteger a pátria e valorizar a perenidade dos valores e crenças que são o cerne da “família militar”⁵³.

A história militar alimenta a tradição, mas também é relevante para o desenvolvimento organizacional das Forças Armadas em um sentido mais técnico, pois forma um conjunto de conhecimentos que contribui para a profissionalização

⁵² Evidentemente, aqui se trata de valores e crenças que justificam e sustentam o discurso dos militares para si mesmos e para os civis. A história é repleta de exemplos de comportamentos individuais e coletivos de militares que negam esses princípios. No caso brasileiro, o desvio gritante entre essas normas e regras e o comportamento militar efetivo durante a ditadura é explorado de forma abrangente, detalhada e evidenciada por Gaspari (2002a, 2002b, 2003, 2004). Não obstante, tais valores e crenças continuam importantes para definir a identidade dos militares e orientar suas ações.

⁵³ Aqui também se registra que essa tradição é uma construção social, uma narrativa situada no tempo e em contextos específicos e que geralmente reelabora eventos históricos, constrói personalidades eminentes e resgata, atualiza ou mesmo cria rituais com o objetivo de valorizar certas ideias. (CASTRO, C., 2002)

dos oficiais e da tropa, por meio do treinamento e da elaboração de doutrinas e planos que se baseiam nas experiências do passado. (CASTRO, C., 2002; HUNTINGTON, 1957). Considerando o lento acúmulo e o esforço incessante no decorrer dos anos de organização e proteção sistemática dos registros sobre a estrutura e as atividades da organização militar, tais como as campanhas, guerras e exercícios, o desempenho da tropa e dos equipamentos, os recursos utilizados, bem como as informações sobre os adversários potenciais ou reais e os inimigos, deduz-se o valor histórico e estratégico dessas informações e compreende-se a grande preocupação dos militares em protegê-las, reforçando assim a atitude de sigilo. No trabalho de Karina Rodrigues (2013) sobre a relação entre civis e militares e a existência de leis de acesso à informação em países da América Latina, esse ponto é destacado por um dos entrevistados, ao discutir sobre a adoção de uma lei de acesso à informação no Brasil. Segundo ele, as Forças Armadas

[...] estão sujeitas a um trabalho muito maior de sistematização de informações do que outras organizações, justamente por serem instituições com muito tempo de existência e com muitos arquivos armazenados [...] nas organizações militares há processos gerenciais, em ativo, do século retrasado. Há rastros de informação de 150 anos [...] o detalhamento de informações estratégicas, mesmo depois de 50 anos, é polêmica: as estratégias atuais podem ser incrementos das de muitos anos atrás [...] (RODRIGUES, K., 2013, p. 88)

E na sequência, ressoando o argumento de defesa do sigilo eterno de documentos relacionados à Guerra do Paraguai, o entrevistado afirma que

A Primeira Guerra Mundial, por exemplo, ainda não tem 100 anos. Muitos dos documentos relacionados a ela tanto militares quanto diplomáticos, se fossem divulgados, iriam estremecer muitos acordos internacionais e gerar tensões desnecessárias (RODRIGUES, K., 2013, p. 88)

Esses fatores são importantes, mas permitem uma compreensão parcial do problema. Uma outra dimensão do pensamento dos militares brasileiros se liga às concepções de patriotismo e nacionalismo que resultaram na sua ação autoritária e tuteladora na relação com a sociedade e com o sistema político. Novamente se menciona a volumosa literatura indicada anteriormente sobre a relação das Forças Armadas com outros grupos da sociedade brasileira e sua ação política, que redundou em influência e intervenções diretas dos militares nas instituições do

Estado. Para os objetivos desta dissertação, serão analisados apenas alguns aspectos que delineiam o contexto no qual o paradigma do sigilo se manifesta.

O ativismo político das Forças Armadas brasileiras é um processo de acumulação de poder por parte da caserna e de tensionamento entre setores das elites militares e civis que irrompe em crises mais agudas com mudanças importantes no comando político do país em 1889, com a Proclamação da República, na Revolução de 1930, em 1937, com o golpe que instaura o Estado Novo, em 1945 com a deposição de Vargas e finalmente com o Golpe Militar de 1964. A partir desse e até 1985, as Forças Armadas assumem diretamente o controle político do país e colocam em prática ideais e projetos que vinham sendo elaborados desde os anos 1930, sobre o domínio militar do Estado e a intervenção deste sobre a sociedade em várias áreas, com o objetivo de promover a modernização econômica do país, ao mesmo tempo em que buscava eliminar o conflito social e político (CARVALHO, 2006; MCCANN, 2009).

Trata-se de um projeto político com raízes na constituição de uma elite militar com formação mais técnica e voltada para as questões nacionais já nos anos 1850, e que gradualmente vai fortalecendo os militares em termos ideológicos, organizacionais e políticos, no sentido de uma perspectiva de nacionalização e centralização do poder político no Executivo de um Estado com grande capacidade de direção e intervenção econômica, desenvolvimento da indústria nacional e da infraestrutura, urbanização e assalariamento da força de trabalho. Para garantir esses objetivos e proteger os avanços, a ênfase na defesa externa e na segurança e ordem interna, neutralização das ameaças subversivas, notadamente a comunista e supressão do conflito social e político por meio da doutrinação ideológica, cooptação, tutela ou repressão pela força. Obviamente, a liderança desse projeto modernizador nacionalista e autoritário cabia às Forças Armadas, sobretudo ao Exército, na condução das mudanças a partir de sua hegemonia dentro do Estado. (CARVALHO, 2006; FAUSTO, 2001).

A dimensão da segurança nacional era vital nesse projeto nacionalista autoritário e militar. Nessa perspectiva, o desenvolvimento da nação depende integralmente da segurança do Estado e da sociedade contra as ameaças externas em um mundo destinado a confrontações armadas entre as nações.

Esse conjunto de ideias que articula segurança e desenvolvimento é compreendido sob o conceito da “Doutrina de Segurança Nacional”. Desenvolvida por militares norte-americanos e franceses, foi difundida entre oficiais latino-americanos a partir dos anos 1940 com o objetivo de combater a influência comunista na região e inspirou golpes militares e o estabelecimento de regimes autoritários no Brasil e outros países da América Latina, entre as décadas de 1950 e 1970. Adaptada a cada país por suas elites militares, no Brasil, a Doutrina foi elaborada pela Escola Superior de Guerra – ESG e se constitui como uma perspectiva das Forças Armadas sobre os problemas ou desafios nacionais e a maneira de enfrentá-los. Destacam-se ideias tais como a de “guerra total” e “guerra revolucionária” que iguala o inimigo externo ao interno (o inimigo a ser neutralizado é um só, o comunismo) e defende a mobilização constante de todos os recursos militares e civis contra essa ameaça; os “objetivos nacionais permanentes”, como integridade territorial, integração nacional, soberania, progresso, paz e democracia, promovidos e buscados pelo Estado, que para tanto se arroga o direito de suprimir todos os antagonismos e oposições; e o de “poder nacional” que se refere aos meios políticos, econômicos, militares e psicossociais que a nação possui para alcançar seus objetivos.

Sob a orientação da Doutrina de Segurança Nacional, os governos da ditadura construíram, ampliaram e mantiveram instituições e estruturas dedicadas à vigilância constante dos cidadãos e das organizações da sociedade como a imprensa, os sindicatos e mesmo as empresas. A suspensão de direitos civis e políticos e a censura aos meios de comunicação foram severos. Do mesmo modo, o Estado constituiu e operou um amplo aparato de repressão responsável pela violência física e psicológica, a tortura, morte e desaparecimento daqueles que eram identificados como opositores ao regime. Deste modo, para ser operacionalizada, a Doutrina de Segurança Nacional dependia de um sistema de informações para identificar antagonismos e manter a oposição sob vigilância e em um contexto de “guerra total”, o sigilo das informações era imprescindível para dotar o Estado de vantagem estratégica frente aos “inimigos da nação”. (ALVES, 1989; MARTINS, R., 1986)

Como indicado anteriormente, a regulamentação do sigilo nos assuntos de governo pelo Estado brasileiro tem uma origem rudimentar já em meados do

século XIX e aparece pela primeira vez como princípio constitucional na Carta de 1934, sendo repetida na Constituição de 1946. No entanto, é no contexto da Guerra Fria e da emergência da Doutrina de Segurança Nacional que o paradigma do sigilo deriva para um instrumento de política pública detalhado. O Decreto nº 27.583 é promulgado em 1949 e a influência das Forças Armadas no dispositivo é evidente: além do presidente Eurico Gaspar Dutra, o decreto é assinado por outro general, presidente do Conselho de Segurança Nacional⁵⁴.

Conhecido como Regulamento para a Salvaguarda das Informações que Interessam à Segurança Nacional ou simplesmente “RSAS”, trata-se de uma extensa e minuciosa regulamentação visando “assegurar classificação precisa e uniforme, bem como adequada proteção para as informações que interessam à segurança nacional”, que em longos 93 artigos, trata de uma pluralidade de objetos que interessam à segurança nacional, tais como informações, documentos, correspondências, códigos de criptografia, mapas, fotografias, livros, revistas e folhetos, mas também transmissões eletromagnéticas, materiais, instalações e o espaço aéreo. Em suas definições e justificativas, o RSAS define que as informações que interessam à segurança nacional são aquelas sob jurisdição do Conselho de Segurança Nacional e das Forças Armadas, ou que sejam de interesse para estes órgãos. Embora o regulamento seja constituído por abundante terminologia militar e aparentemente trate de questões relacionadas a este campo, logo em sua abertura, o RSAS estabelece a generalidade dos assuntos de interesse para a segurança nacional, ao registrar que “refere-se esta definição mais à ideia de controle, jurisdição, origem, ou grau de interesse, do que à substância da informação”, ou seja, não apenas conteúdos relacionados aos interesses, estratégias, planos e operações militares seriam regulamentados pelo RSAS, mas sim qualquer informação que fosse caracterizada como de interesse para as Forças Armada e mesmo órgãos da administração pública; haja vista que funcionários civis tinham autoridade direta para classificação de informações nos graus “reservado” e “confidencial” e poderiam receber delegação de autoridade de

⁵⁴ O Conselho de Segurança Nacional foi criado em 1937, mas dava continuidade a órgãos de assessoramento e deliberação sobre assuntos de defesa e segurança que desde 1927 faziam parte do Estado brasileiro, quando foi criado o Conselho de Defesa Nacional. Deles participavam o presidente da República, ministros de Estado e os comandantes das Forças Armadas. No contexto da crescente influência militar no Estado brasileiro, o Conselho assumiu grande importância na formulação de políticas de desenvolvimento econômico e outras. (CARVALHO, 2006; FIGUEIREDO, 2005)

comandantes militares para a classificação nos graus de sigilo mais elevados, como “ultrassecreto” e “secreto”. (BRASIL, 1950b)

Uma análise detalhada do regulamento é dispensável para os objetivos desta dissertação, mas vale registrar que já em 1949 o RSAS trazia elementos paradigmáticos sobre o sigilo que nas décadas seguintes se repetiriam nas legislações sobre o tema e seriam temas de discussão sobre as políticas de acesso à informação governamental. Dentre esses, destacam-se as categorias ou graus de sigilo – ultrassecreto, secreto, confidencial e reservado, os conteúdos correspondentes a cada classificação, a abrangência da autoridade ou alçada para classificação e os procedimentos para desclassificação e destruição de documentos classificados. Além disso, chama atenção o fato do RSAS de 1949 não estabelecer prazos para as classificações de sigilo, ou seja, elas poderiam vigorar indefinidamente, embora um dos artigos mencione genericamente a obrigação de as autoridades reverem “constantemente a classificação de assuntos de interesse transitório ou de valor permanente, e a baixá-lo de classificação, tão logo as circunstâncias o permitam”, com um objetivo burocrático e de racionalização dos fluxos de informação nos órgãos de Estado, uma vez que o grau excessivo de classificação “retarda desnecessariamente a transmissão de documentos e deprecia a importância da informação sigilosa, na mente do pessoal que a manuseia”. (Ibid., 1950b)

O RSAS promulgado em dezembro 1949 foi atualizado já em março de 1950. Em dois breves artigos, o presidente da República torna explícita a possibilidade de sigilo oficial para os assuntos da administração pública civil e, mais ainda, o amplia para informações que não se relacionassem com os assuntos de segurança nacional. (BRASIL, 1950a). Sob a vigência do regime militar, o RSAS é novamente atualizado por decretos presidenciais em 1967, 1971 e 1977. Consoante a intensificação da repressão do regime, essas atualizações do regulamento instituem penalidades mais severas para as infrações às regras de sigilo oficial e inovam ao estabelecer a modalidade de “decretos presidenciais secretos ou reservados” dos quais apenas a identificação e um extrato poderiam ser divulgados. Como continuidades dos regulamentos anteriores permanece a abrangência da norma para a administração civil, os critérios e as prerrogativas militares e civis de classificação, desclassificação e destruição de documentos

oficiais; e as quatro categorias tradicionais de sigilo, sem a definição de prazos máximos de vigência do sigilo. (BRASIL, 1977, 1971, 1967b)

O RSAS de 1977 vigorou por vinte anos, sendo revogado apenas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso com o Decreto nº 2.134 em janeiro de 1997. (BRASIL, 1997a) Ou seja, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988 e da Lei de Arquivos de 1991, que reconheciam e normatizavam o direito de acesso à informação pública no novo regime democrático, um elemento do assim chamado “entulho autoritário” persistia no marco normativo relacionado ao acesso à informação pública.

A aplicação efetiva desses regulamentos de sigilo pelas Forças Armadas e pela administração pública parece clara. No que concerne ao Exército, uma portaria de julho de 2000 determinava à sua burocracia que mesmo após o Decreto nº 2.134/1997 que regulamentava a Lei de Arquivos de 1991, os documentos armazenados que tivessem sido produzidos antes da vigência da Lei de Arquivos estavam sob vigência integral do RSAS de 1977. Ou seja, considerando as regras do RSAS, documentos produzidos pelo Exército entre 1977 e 1991, poderiam permanecer em sigilo eterno indefinidamente, caso a autoridade assim desejasse (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2000).

Nos idos de 1998, um general da reserva do Exército argumentava em artigo de opinião na Folha de São Paulo que a abertura de arquivos militares do período da ditadura, demandada por “grupos e pessoas com suspeitas motivações”, mesmo se existissem, era impossível por razões legais, haja vista que eram regidos pelo regulamento de 1977. As autoridades militares ou civis, respeitadas as normas em vigor, poderiam no máximo mandar incinerá-los. Caso liberassem o acesso, estariam violando a Lei de Segurança Nacional (ainda vigente), o Código Penal Militar e o Civil. Para proceder a essa eventual abertura dos arquivos, o Congresso deveria antes aprovar uma nova legislação que estabelecesse critérios, prazos e procedimentos (GOMES, 1998). Aqui importa menos o debate jurídico sobre a questão e mais a atitude de afirmação e defesa do paradigma do sigilo expresso pelos instrumentos ou programas (a portaria do Exército e as demais normas mencionadas pelo general) e pelo enquadramento normativo da questão, sugerindo interesses escusos, suspeitos, nas demandas por abertura dos arquivos da repressão na luta contra a guerrilha rural e urbana e,

por outro lado, uma postura pretensamente legalista no discurso do militar que não exclui a possibilidade de abertura dos arquivos, mas a condiciona a existência de uma legislação que a autorize.

Em uma das entrevistas realizadas na pesquisa que subsidia esta dissertação, um dos entrevistados relata o processo político que resultou na aprovação do Decreto nº 2.134/1997, que revogou o RSAS de 1977. Segundo ele, por recomendação do Arquivo Nacional e pressão de historiadores, arquivistas e outros atores da sociedade civil como a Associação Brasileira de Imprensa – ABI e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, o tema entrou na agenda do Executivo que foi convencido da importância de regulamentar o capítulo da Lei de Arquivos que trata do acesso à informação pública de modo geral e não apenas dos acervos militares.

Após vários meses de discussões em uma comissão especial formada no âmbito do CONARQ por especialistas e representantes dos ministérios da Justiça, da Administração e Reforma do Estado, das Forças Armadas, do MRE e do Arquivo Nacional para elaboração do decreto, este foi finalmente promulgado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Mas o entrevistado reconhece a resistência dos militares que participaram destes debates, pois segundo ele, havia ainda uma visão muito forte de “órgãos de informação” e qualquer possibilidade de flexibilizar as regras de sigilo era vista com desconfiança e receio. De fato, atas das reuniões do CONARQ de 1996 e 1997 confirmam um conflito em torno do assunto. Em resumo, representantes das Forças Armadas questionaram diversos aspectos do Decreto nº 2.134/1997 que revogou o RSAS de 1977. Dentre as várias críticas dos militares, destaca-se a retirada de critérios para a concessão de credencial de segurança para acesso a documentos sigilosos definidas no RSAS em termos de “lealdade e confiança; caráter e integridade moral; hábitos e atitudes no trato com assunto sigiloso; ligações de amizade”; também a proibição de eliminação de documentos; os critérios e autoridades competentes para classificação de sigilo; e a falta de um dispositivo que regulasse a publicação de extratos de documentos sigilosos no Diário Oficial da União, o que remete aos “decretos presidenciais secretos” previstos no RSAS.

De modo geral, os militares se mostravam preocupados com a substituição do regulamento de 1977 por um bem menos detalhado e que não especificava as

políticas de segurança de informação relacionadas à criptografia, instalações militares, materiais e artefatos etc., ou seja, aspectos que fugiam até mesmo ao âmbito do acesso a documentos governamentais. Na visão da Aeronáutica (a mais crítica em relação ao novo decreto), as várias lacunas do regulamento poderiam comprometer projetos estratégicos em desenvolvimento naquele período, como o avião de caça AMX e o Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM. Não foi possível avaliar a veracidade e pertinência desses argumentos, embora os dois projetos de fato estivessem em desenvolvimento naquela época, mas é interessante perceber as razões mobilizadas pelos militares em seu discurso público, relacionadas com o desenvolvimento tecnológico e a segurança nacional, aspectos que enquadram numa perspectiva positiva sua resistência à diminuição do tradicional sigilo.

A tensão cresceu a ponto de as Forças Armadas pressionarem a Presidência da República para que fossem feitas modificações no decreto com o objetivo de restaurar o RSAS (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 1997a, 1997b, 1996). O Decreto nº 2.134/1997, ao final, foi mantido e o RSAS, revogado; em 1998, um outro decreto foi promulgado de modo a atender a necessidades técnicas mais específicas de segurança da informação das Forças Armadas (BRASIL, 1998). Mesmo assim, o conflito entre o consolidado paradigma do sigilo e o emergente paradigma da transparência não havia sido resolvido, e ao final de 2002, ao que tudo indica, também por pressão dos militares, o presidente Fernando Henrique Cardoso promulgava o Decreto nº 4.553/2002 que retroagia em relação ao decreto de 1997, permitindo a renovação por tempo indefinido do sigilo dos documentos classificados no grau ultrassecreto. (ATO..., 2003; BRASIL, 2002a). A influência dos militares na manutenção do paradigma do sigilo continuava significativa.

Mesmo com a vigência da LAI, há indícios de resistências e críticas de militares em relação a essa política. Dias antes de a nova lei entrar em vigor em maio de 2012, o Ministério da Defesa reclassificou uma quantidade de documentos, ignorada pelo público, que passaram da categoria de confidenciais para secretos, tendo assim novo prazo de sigilo de quinze anos, a partir da reclassificação. A justificativa oficial dos militares para a decisão novamente evocou a proteção de interesses estratégicos nacionais (VALENTE, R., 2012).

Já em 2013, estudo realizado por um coronel no âmbito de curso de formação de oficiais na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, discutiu o impacto da LAI nas atividades de inteligência da corporação e, apesar de reconhecer a importância da política na promoção da transparência governamental e de seu valor positivo para a imagem internacional do Brasil, a análise identificou “óbices e encargos criados pela LAI” no fluxo de informações de inteligência no interior do Exército que poderiam comprometer a segurança de conhecimentos estratégicos e prejudicar a disponibilização de informações para os comandantes das tropas em tempo adequado para o sucesso de operações, incluindo as de combate às ameaças de terrorismo que causavam preocupação, à medida que a Copa de Futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016 se aproximavam. (MARQUES JÚNIOR, 2013)

Embora seja razoável concordar com o argumento de que existam interesses legítimos de segurança e desenvolvimento científico e tecnológico nacionais que justificam regras e procedimentos de sigilo de determinadas informações detidas pelo Estado, também há boas razões para acreditar que a resistência de setores das Forças Armadas em relação a políticas de acesso à informação se relacionam com o temor da abertura de arquivos do período da ditadura, que permitam que a sociedade conheça em detalhes as práticas de repressão do Estado brasileiro naquele período e, principalmente, seus agentes, que operaram uma vasta e poderosa estrutura de vigilância, controle e repressão da sociedade, organizada em um sistema de informações composto por órgãos militares e civis. A próxima sessão trata dessa outra fonte que fortaleceu o paradigma do sigilo na sociedade brasileira.

3.4.3 Os órgãos de inteligência e o paradigma do sigilo

Ao passo que o sigilo rege determinados processos de trabalho do amplo leque de atividades diplomáticas e militares, no caso dos serviços de informação

ou inteligência⁵⁵, o segredo é um elemento essencial, definidor de suas atribuições e práticas e de sua própria identidade organizacional (ANTUNES, 2003; NUMERIANO, 2007; ROSSETI, 2012). Partindo das reflexões de Cepik (2009, 2001), pode-se identificar uma definição das atividades de inteligência, como a obtenção de informações sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento por parte de seus proprietários ou possuidores. Nesse sentido, a inteligência lida com informações negadas, secretas ou sigilosas e representa a dimensão informacional de um conflito entre vontades, ideias, valores ou interesses antagônicos (CEPIK, 2009, 2002).

Considerando a longa tradição da doutrina da razão/segurança de Estado, tem-se que as atividades de inteligência são componentes importantes do poder dos Estados modernos e contemporâneos, contribuindo para a elaboração e execução das políticas de defesa e segurança em suas várias dimensões (diplomática, militar, econômica, tecnológica etc.). No âmbito das relações entre Estados, o seu caráter conflitivo real ou potencial faz com que as atividades de inteligência se situem entre a guerra e a diplomacia, levando agentes de um determinado país a buscar obter informações, muitas das quais sigilosas, sobre outras nações, o que produz em resposta medidas de segurança, ou de contrainteligência entre as partes, já que “sistemas de inteligência servem para preservar o segredo sobre as necessidades informacionais, as fontes, fluxos, métodos e técnicas de inteligência diante da existência de adversários interessados em saber tais coisas” (CEPIK, 2002, p. 264).

No Brasil, uma característica acompanha a trajetória histórica dos serviços de informação e inteligência ao longo do século XX: a natureza vaga e excessivamente ampla dos seus objetivos e atribuições, incluindo as definições

⁵⁵ A designação “serviços de informação” é a tradicional no Brasil para se referir a órgãos responsáveis pela coleta, tratamento, análise e proteção de dados e informações em geral sigilosas que subsidiam ações de defesa e segurança das Forças Armadas, polícias e dos chefes do Poder Executivo. No passado, tem-se como exemplos mais conhecidos os centros de informação da Marinha (CENIMAR), do Exército (CIE), da Aeronáutica (CISA), do MRE (CIEEX) e o SNI. Os serviços reservados das polícias (conhecidos como “P2”) também são órgãos de informação antigos e permanecem em operação até hoje. Com a redemocratização, no decorrer dos anos 1980 e 1990, essa denominação passa gradualmente para “serviços de inteligência”, adotando a terminologia anglo-saxã (*intelligence*) hegemônica deste campo, até como modo de superar o estigma que esta atividade desenvolveu durante a ditadura. (ANTUNES, 2003; CEPIK, 2001; GONÇALVES, 2011) Nessa dissertação, utiliza-se essa designação contemporânea (“inteligência”) para se referir ao conceito geral da atividade, enquanto “serviços de informação” e correlatos para denominar os órgãos de inteligência do período anterior aos anos 1990.

sobre o sigilo (ANTUNES, 2003, FIGUEIREDO, 2005). Tal situação ensejou ao longo do tempo a arbitrariedade dos agentes públicos e possibilitou violações sistemáticas dos direitos humanos, civis e políticos dos cidadãos, contribuindo para a sedimentação de uma cultura estatal de vigilância sobre a sociedade e de impunidade. Do mesmo modo, colaborou para o fortalecimento do paradigma do sigilo no Estado brasileiro, ampliando muitas vezes de forma excessiva e desnecessária o “manto do segredo” sobre documentos e informações públicas sob custódia estatal.

Nesse sentido, na gênese dos serviços de informação do Estado brasileiro esse atributo já está presente. A história oficial da ideia de um “serviço secreto” no Brasil começa em 1927, com a criação do Conselho de Defesa Nacional, o primeiro órgão federal especificamente destinado a coordenar o levantamento e análise de informações de modo a assessorar as decisões presidenciais relacionadas à defesa do país. No Decreto nº 17.999 de 1927, promulgado pelo presidente Washington Luis, como reação a um dos vários contextos de turbulência social e política da Primeira República, eram estabelecidas suas atribuições e os procedimentos e a responsabilidade pelo tratamento da informação:

Art. 2º A reunião em Conselho da Defesa Nacional tem por fim, somente em ordem consultiva, **o estudo e coordenação de informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria.** [...]

Art. 3º Compõem o Conselho da Defesa Nacional: A – Permanentemente: 1. Presidente da República, 2. Ministro da Guerra, 3. Ministro da Marinha, 4. Ministro da Fazenda, 5. Ministro da Viação, 6. Ministro da Agricultura, 7. Ministro do Interior, 8. Ministro do Exterior [...]

Art. 8º Todos os **papéis, arquivo** e mais objetos do Conselho ficarão sob a **guarda e responsabilidade do Estado Maior do Exército, que os classificará** (BRASIL, 1927, grifo nosso)

Assim, desde sua concepção, nota-se nos serviços de informação do Estado brasileiro o mandato genérico e amplo, que permitiu aos governos utilizarem esses órgãos contra quem quisessem, muitas vezes adversários na própria elite política, mas normalmente lideranças sociais e mesmo cidadãos comuns. A essa constatação acrescenta-se a preocupação primordial, ainda que expressa de forma rudimentar, com a regulamentação do sigilo de documentos gerados nas atividades de inteligência, que ficaria sob responsabilidade das Forças Armadas. E à semelhança do que ocorre em outros países, os serviços de

inteligência brasileiros já apresentavam desde sua origem a imbricação entre órgãos militares e da administração pública civil.

A partir dessa origem singela no Conselho de Segurança Nacional, um serviço secreto vai sendo formalmente organizado nas duas décadas seguintes. Constata-se que, no marco normativo que vai se desenvolvendo para orientar e legitimar as atividades de informação a partir dos anos 1930 e até 1980, seguem presentes as características relacionadas à definição ampla das atividades de inteligência voltadas para a “segurança nacional”, a natural atenção ao sigilo e a articulação entre órgãos civis e militares no campo da informação estratégica e, em alguns momentos, a atribuição explícita e legal aos órgãos de inteligência de funções de vigilância, censura e repressão a partidos políticos, sindicatos e a imprensa. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA, 2017a, 2017b)

Finda a Segunda Guerra Mundial e com o início das tensões entre Estados Unidos e União Soviética, vários países criam ou reformam seus serviços secretos para lidar com o novo contexto geopolítico que se afirmava. O Brasil segue a tendência e cria oficialmente, em setembro de 1946, seu primeiro Serviço Federal de Informações e Contrainformações – SFICI, por ordem do presidente Dutra e subordinado ao Conselho de Segurança Nacional. Como já discutido na seção anterior da dissertação, logo depois, em 1949, o mesmo Dutra promulgava o primeiro regulamento de salvaguarda de assuntos sigilosos. O campo da inteligência e do segredo de Estado ganhava organicidade no quadro da Doutrina de Segurança Nacional.

Uma das primeiras iniciativas do governo militar que assume o poder após o golpe de Estado de 1964 foi a criação do mais poderoso órgão de inteligência da história brasileira, o Serviço Nacional de Informações – SNI, instituído oficialmente em junho daquele ano em substituição ao SFICI, órgão que permaneceu com estrutura modesta e atuação muito limitada. Tal como seus antecessores, o SNI surge carregando e acentuando as marcas da onisciência e da imbricação entre órgãos militares e civis nas funções de inteligência, com uma atribuição bastante ampla em relação às “atividades de informação e contrainformação afetas aos ministérios, serviços estatais, autônomos e entidades paraestatais”, que também passavam a incluir explicitamente, os “necessários entendimentos e ligações com os governos de estados, com entidades privadas e, quando for o caso, com as

administrações municipais”, deste modo, ampliando o campo das atividades de inteligência e centralizando sua coordenação pelo Executivo Federal. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA, 2017a, p. 22)

Em relação ao insulamento burocrático da agência e à sua falta de transparência, a Doutrina da Segurança Nacional e o caráter ditatorial do regime elevavam o paradigma do sigilo a um novo patamar como programa de política, ao instituir no Decreto nº 4.341/1964, criador do SNI, que “o **Serviço Nacional de Informações** está **isento de quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação** de sua organização, funcionamentos e efetivos.” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA, 2017a, p. 22, grifo nosso; NUNES, 2003). O paradigma do sigilo era, em grau inédito, explicitamente reconhecido como uma política de Estado.

Na história do SNI, um outro “vício de origem”, que como já visto tem também longo histórico na relação das elites com o Estado, se repetiu ao longo do tempo. Trata-se do patrimonialismo ou privatismo aplicado à informação detida pelo poder público. Segundo Figueiredo (2005) e Gaspari (2003a), o general Golbery do Couto e Silva, um dos mais influentes militares da ditadura e formulador do SNI, iniciou os trabalhos do novo órgão com um arquivo de informações que ele mesmo havia furtado do SFICI nos idos de 1961, quando decidiu sair do Serviço e ir para a reserva do Exército, desgostoso com o fracasso da tentativa de golpe que visava impedir a posse de João Goulart como presidente. No período entre sua saída do SCIFI e a criação do SNI, Golbery foi o responsável por um serviço clandestino de inteligência que operava com base no acervo retirado do SFICI, a partir do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais – IPES, um *think tank* financiado por grandes empresários brasileiros com o objetivo de desestabilizar o governo Goulart. Durante a ditadura e mesmo nos primeiros anos da redemocratização, o acesso privilegiado a um volume cada vez maior de informações obtidas e armazenadas pelo SNI sobre diversas áreas da vida nacional, permitiu seu uso com objetivos privados, seja na construção de dossiês apócrifos para prejudicar desafetos ou adversários políticos, seja para criar vantagens na realização de negócios particulares (FIGUEIREDO, 2005; GASPARI, 2003a). O paradigma do sigilo também era conveniente para promover de forma ilegal interesses privados.

O SNI foi o órgão central de um Sistema Nacional de Informações, que perdurou até 1990 quando foi extinto pelo presidente Fernando Collor. Não cabe nesta dissertação realizar uma reconstrução de seu histórico, trabalho ademais já realizado sob uma perspectiva mais teórica e analítica por Antunes (2003) e Vicente Rodrigues (2017) e de forma minuciosa e crítica por Figueiredo (2005) e Lagôa (1983). Mas é importante uma discussão sucinta sobre o funcionamento deste sistema de informações durante a ditadura e a sua desmobilização e transição para uma nova institucionalidade a partir de 1985, pois a atuação da assim chamada “comunidade de informações” durante esse período tão longo contribuiu para o avanço do sigilo no Estado brasileiro e ofereceu pontos de resistência ao desenvolvimento do paradigma do acesso à informação pública.

Entre 1964 e 1985, o regime militar organizou e fez funcionar com bastante eficácia para seus objetivos, um amplo sistema de levantamento, organização, armazenamento, análise e ocultação de informações que apoiava a ação repressiva do Estado brasileiro contra seus adversários e opositores, sobretudo, no plano doméstico, mas também no exterior, como já discutido sobre o Centro de Informações do Exterior – CIEEX, que operou clandestinamente sob o abrigo do Itamaraty entre 1967 e 1988. O Sistema Nacional de Informações – SISNI e o Sistema de Segurança Interna – SISSEGIN foram instituídos formalmente apenas entre 1970 e 1971, mas desde o início da ditadura, a comunidade de informações articulava órgãos e agentes civis e militares, da União, dos estados e municípios, nas atividades de inteligência para combater os “elementos subversivos”.

Como já indicado, essa comunidade tinha o SNI (criado em 1964) como órgão central de coordenação de um sistema constituído pelos serviços militares de informação da Marinha (CENIMAR, em operação desde 1955) do Exército (CIE, criado em 1967), e da Aeronáutica (CISA, 1968). Nos órgãos civis, incluindo ministérios, autarquias, empresas estatais e universidades foram estabelecidas as Divisões de Segurança e Informações – DSI e as Assessorias de Segurança e Informações – ASI. O próprio SNI tinha agências em várias cidades do país, mas a cooperação dos estados e municípios com o sistema de informações da repressão também ocorria por meio das Delegacias de Ordem Política e Social – DOPS, dos Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna – DOI-CODI e dos serviços de informação das polícias (2^{as}

Seções ou P2). Entidades privadas também participaram do sistema por meio de organizações como a Operação Bandeirantes – OBAN, em São Paulo. (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014)

Essa estrutura organizacional não era apenas regulamentar. Embora os números sejam imprecisos, há indícios de que nos anos 1980, auge do sistema, a quantidade de agentes e funcionários no SNI e nas ASI e DSI somava cerca de cinco mil pessoas, sem contar os militares e policiais em seus respectivos órgãos de informação. Nesse período, o SNI era considerado um dos serviços secretos mais bem equipados do mundo, já possuía sistemas de informática ainda raros na administração federal e tinha um dos maiores orçamentos ministeriais⁵⁶ (ANTUNES, 2003; FIGUEIREDO, 2005; GASPARI, 2016, 2003a; RODRIGUES, V., 2017).

Com o apoio desse aparato e baseados em suas convicções e tradições burocráticas militares, os agentes da ditadura foram minuciosos em documentar as atividades de vigilância e repressão. Shirley Franco (2014) identifica um “zelo devocional” no ritual burocrático dos militares em produzir e reproduzir documentos que registravam em ofícios e despachos, cópias, respostas e encaminhamentos, as tarefas mais triviais, mas que em seus detalhes e em seu conjunto permitem reconstruir as dinâmicas da repressão. Figueiredo (2015) sintetiza bem este aspecto do regime:

A doutrina militar brasileira está aferrada a alguns princípios. [...] O primeiro é o legalismo. Na ditadura, medidas de exceção, por mais radicais que fossem, sempre vieram acompanhadas de um verniz legal – um ato institucional, um decreto (mesmo que sigiloso), uma lei etc. [...] Outro princípio sagrado nos quartéis é a crença de que, uma vez estabelecidos, os regulamentos militares devem ser cumpridos de forma cega. Por fim, vem a obsessão pela documentação de procedimentos, uma herança lusitana. [...] Foi por meio de documentos sigilosos que medidas de exceção foram justificadas e ordens, mesmo as mais duras, foram protocolarmente alinhadas a regulamentos militares. (FIGUEIREDO, 2015, p. 129)

⁵⁶ Embora aqui se enfatize o tamanho, abrangência e poder da estrutura de vigilância e sigilo criada pelo Estado brasileiro durante o regime militar, há muitas evidências que indicam a falta de eficiência e eficácia dos serviços de informação para o próprio governo. Relatórios irrelevantes, reprodução de boatos, operações completamente desastradas, uso patrimonialista dos serviços de informação para empregar apaniguados, entre outros vários exemplos, são apresentados por Figueiredo (2005) e Gaspari (2016; 2002b).

Esses elementos normativos e cognitivos que orientam as ações militares se materializaram no vastíssimo acervo documental construído pela ditadura brasileira ao longo de seus 21 anos, comparativamente muito maior que o gerado pelos regimes autoritários dos países vizinhos como Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai (STAMPA; SANTANA; RODRIGUES, 2014). Para se ter uma ideia de sua dimensão, em 1971, apenas o arquivo do serviço secreto da Marinha (CENIMAR) guardava prontuários sobre mais de 300 mil pessoas; o mesmo órgão em 1973 já possuía mais de um milhão de páginas microfilmadas; o serviço de informações da Aeronáutica (CISA) armazenou ao menos 80 mil páginas de documentos textuais entre 1964 e 1985; e o SNI possuía em 1978 cerca de 115 mil arquivos, formados cada um por dezenas ou centenas de páginas. (FIGUEIREDO, 2005; RODRIGUES, V., 2017)

O processo de trabalho dos serviços secretos da ditadura era caracterizado pela reprodução e disseminação de documentos entre os vários serviços de informação que formavam o sistema, “ramificando” e interligando esses arquivos. Isso fez aumentar o volume documental, com registros duplicados distribuídos por vários órgãos, mas também permitiu que muitos documentos não fossem completamente eliminados pelos expurgos que foram sistematicamente realizados a partir do final dos anos 1970, uma vez que existiam cópias e referências em outros locais. (FRANCO, S., 2014). Como resultado desse intenso processo de documentação das atividades militares e de inteligência durante a ditadura e mesmo após a destruição e a ocultação de uma quantidade incalculável de registros, em 2014 o Arquivo Nacional acumulava mais de 3 milhões de páginas de documentos oriundos apenas do antigo SNI.⁵⁷ (RODRIGUES, V., 2017)

A intensa atividade documental dos órgãos de informação e repressão deixava muitos rastros e um conflito surgia entre os militares sobre como lidar com isso. Por um lado, entendia-se que esses acervos deveriam ser preservados, pois constituíam a história das Forças Armadas e até mesmo o registro da legitimidade de suas ações contra a guerrilha e as demais forças subversivas. Deste modo,

⁵⁷ O acervo total de documentos referentes à ditadura custodiados pelo Arquivo Nacional supera 13 milhões de páginas e é o resultado de políticas de identificação e organização de arquivos militares desenvolvidas a partir de 2005 pelo Governo Federal (ISHAQ, FRANCO, 2008; RODRIGUES, V., 2017; SILVA, J., 2008) já no contexto de avanço do paradigma da transparência, que é tratado no quarto capítulo desta dissertação.

destruir os documentos seria como assumir a ilegalidade dos atos praticados, algo inadmissível para os militares em sua guerra a favor da “Revolução de 1964”. Por outro lado, os militares eram sagazes o suficiente para deduzir que a partir da mudança de regime, esses arquivos poderiam ser utilizados como provas das violências praticadas pelos agentes da repressão e, em uma nova conjuntura política, eles poderiam ser responsabilizados e punidos por isso. Os arquivos referentes à operação de combate e neutralização da Guerrilha do Araguaia entre 1972 e 1974, em razão do vasto efetivo e recursos mobilizados, de sua longa duração e da grande quantidade de opositores mortos se tornaram especialmente sensíveis e suscitaram diversas polêmicas ao longo dos anos 1990 e 2000. (FIGUEIREDO, 2015; 2005; FRANCO, S., 2014; GASPARI, 2002a; RODRIGUES, G., 2009)

Pelos indícios acumulados nas últimas décadas, os militares seguiram três estratégias para lidar com esse problema: 1) destruição seletiva de documentos; 2) apropriação privada e ocultação deliberada de parte dos arquivos por oficiais; 3) a negação da existência desses documentos, que entre outras justificativas, eram declarados como eliminados de forma oficial, seguindo os procedimentos regulamentados nos RSAS de 1967 e 1977. Em 1985 os jornais noticiavam que em seus últimos dias, o gabinete do presidente João Figueiredo realizou uma grande limpeza de arquivos, eliminando relatórios recebidos do SNI de modo a não deixar vestígios para o novo governo civil que assumiria o posto em breve:

A maioria dos documentos sigilosos encaminhados à Presidência da República pela comunidade de informações foi destruída, mas pelo menos cinco deles [...] escaparam à tritadora do gabinete presidencial [...] que nos últimos dias do governo anterior foi empregada para inutilizar todos os registros confidenciais que Figueiredo não queria deixar nas mãos de seu sucessor. (NOTICIÁRIO..., 1985)

A notícia apenas adiantava uma tendência que se observaria dali em diante: ano após ano, fragmentos desses arquivos eram descobertos de maneira fortuita ou pelo incessante esforço de familiares de mortos e desaparecidos na ditadura em localizá-los. Outros apareciam abandonados ou incinerados ou eram entregues a jornalistas, ativistas ou autoridades de forma anônima ou mesmo por ex-militares ou seus familiares, o que apenas confirmava a existência de um grande volume de documentos das Forças Armadas e dos serviços de informação distribuídos por

arquivos públicos federais e estaduais, civis e militares, mas também guardados de maneira ilegal por particulares⁵⁸ (FIGUEIREDO, 2015; FRANCO, S., 2014; INSTITUTO DE ESTUDOS..., 2009; RODRIGUES, V., 2017; RODRIGUES, G., 2014, 2009).

Na visão de Antônio J. Rocha (2011), nenhum setor ilustrou tão bem as tensões e hesitações da transição do regime militar para a Nova República que o da inteligência de Estado, devido ao fato de ele ter fugido ao controle dos próprios militares durante o regime de 1964. A dimensão e o poder acumulados pelo SNI e o sistema de informações da ditadura levaram a uma situação de descontrole e insubordinação frente à cúpula das Forças Armadas que governava o país. Conflitos e crises políticas que ocorreram nos estertores do regime militar expressaram muitas vezes a contrariedade e reação violenta de setores da comunidade de informações à “abertura lenta e gradual” do regime em direção a um governo civil. Agentes do SNI e dos serviços secretos foram responsáveis por intimidações a membros do regime, atentados terroristas e até ameaças de golpe contra os últimos presidentes militares. O insulamento e a autonomia da comunidade de informações haviam se tornado fatores de instabilidade para o próprio regime militar. (FIGUEIREDO, 2005; GASPARI, 2016; 2003a).

Ao longo do governo Sarney, o SNI continuou como um órgão um tanto disfuncional, mas ainda influente, produzindo informações sobre movimentos sociais e a oposição de esquerda ao governo por meio de agentes clandestinos (os “arapongas”) que vigiavam atividades absolutamente legítimas em uma democracia. Mesmo já no regime democrático, o órgão se mantinha operando sob o paradigma do sigilo, por exemplo, negando sistematicamente o acesso aos

⁵⁸ Uma das provas mais cabais sobre a existência, a ocultação e a permanência desses arquivos sobre a repressão é o “Orvil” (“Livro” ao contrário), ou “As tentativas de tomada do poder”. Trata-se de um compendio de 900 páginas produzido entre 1985 e 1987 de forma clandestina por militares do Centro de Informações do Exército – CIE, sob ordens do próprio ministro comandante da pasta. O Orvil foi escrito com base no amplo acervo do CIE e tinha por objetivo narrar a história da ditadura na perspectiva dos militares, indignados com a parcialidade, no seu entendimento, da obra Brasil: Nunca Mais, lançada em 1985 e como uma resposta ao “revanchismo” que os militares viam crescer a partir da Anistia de 1979. O Presidente Sarney convenceu os comandantes do Exército a não publicarem o livro em 1988, que passou então a circular de modo restrito entre membros das Forças Armadas. Em 1997 um grupo de apoio à ditadura (“Terrorismo Nunca Mais”) publicou um excerto do livro e em 2007 a extensa obra passou a ser amplamente divulgada em redes de simpatizantes dos militares, tendo finalmente uma versão impressa e comercializada. Apesar de apresentar informações factuais contestadas por historiadores e militantes da luta armada contra o regime de 1964, o Orvil trouxe indícios sobre a morte e desaparecimento de opositores da ditadura que até então não tinham aparecido em outros arquivos. (AS TENTATIVAS...[1987?]; FIGUEIREDO, 2011)

prontuários individuais pelos próprios fichados no período da ditadura. Em parecer da consultoria jurídica da Presidência da República de 1986, que respondia a uma ação movida pelo Ministério Público, a decisão era por não franquear a abertura dos arquivos, baseando-se no decreto de criação do SNI, de 1964:

O SNI, depositário de informações reservadas, que se destinam unicamente ao Presidente da República, para avaliação dos fatos e circunstâncias ocorrentes **não pode ser compelido a fornecer certidões sobre dados ou elementos que haja coligido no exercício de sua atividade legal. [...] A norma oficial de sigilo, que veda acessibilidade aos elementos de informação do SNI, é justificada por princípio de ordem pública**, cuja inobservância pode induzir a tríplice responsabilidade de seu transgressor: penal, administrativa e civil (CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA, 1986, p. 176, grifo nosso)

Se em 1986, a justificativa para o segredo se baseava na observância de uma lei do período autoritário, mas que ainda estava vigente, em 1988, mesmo após a promulgação da nova Constituição que reconhecia o direito fundamental de acesso à informação de interesse particular por meio do dispositivo do *habeas data*, o SNI continuava exercendo sua discricionariedade baseada no paradigma do sigilo, por meio de subterfúgios e enquadrando a questão na tradicional razão da segurança do Estado:

O Serviço Nacional de Informações (SNI) preparou uma espécie de “arquivo paralelo”, com dados que não pretende deixar “vazar”. Para atender às pessoas que recorrerem ao *habeas data*, o órgão manterá um segundo arquivo, que exclui algumas informações coletadas durante os governos militares, em investigações de caráter ideológico [...] os critérios para a classificação das informações divulgáveis são definidos pelo ministro-chefe do SNI [...] **O SNI poderá deixar de fornecer determinadas informações, desde que sua divulgação comprometa a segurança do Estado.** (SOUZA, J., 1988, grifo nosso)

O SNI e o sistema de informações, construídos durante a ditadura, deixaram formalmente de existir em 1990, quando Fernando Collor assume a presidência da República. Especialistas criticam a maneira abrupta como o sistema foi desmobilizado e depois parcialmente reorganizado nos anos seguintes, de modo precário e improvisado, com diversas denominações, atribuições variáveis e diferentes vinculações e subordinações institucionais. O desmantelamento do SNI e o pouco prestígio da atividade no Executivo permitiram que agentes atuassem sem muito controle ao longo dos anos 1990. O estigma atribuído ao SNI e aos órgãos de informação, em razão de suas atividades de vigilância e apoio ao

aparato repressivo da ditadura, praticamente interditou o debate público sobre a criação de um serviço de inteligência eficaz e que operasse sob princípios e controles democráticos. O Congresso, na prática, se alienou desta discussão e a resistência em relação a uma nova regulamentação das atividades de inteligência também dificultou a elaboração de um novo marco normativo sobre o segredo governamental (ANTUNES, 2003; GONÇALVES, 2011)

Nesse contexto de reduzida legitimidade e grande estigmatização, as atividades de inteligência do Governo Federal passaram a operar a partir de 1999, organizadas no Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN, o qual tem a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN como o principal órgão civil de planejamento e execução das políticas da área, atuando em cooperação com os órgãos de inteligência militares, da Polícia Federal, Banco Central, Receita Federal e das polícias estaduais. Na avaliação de Antunes (2003), a regulamentação da ABIN carrega vícios tradicionais dos serviços de informação no Brasil, como a imprecisa definição sobre suas atribuições e objetivos, incluindo sua atuação na proteção do sigilo de Estado. Para a autora, a regulamentação falha em estipular a abrangência e os níveis de proteção pelo sigilo, a responsabilidade por sua definição e as punições por sua violação, o que via de regra resulta em abusos ou arbitrariedade.

Um exemplo desta situação é narrado por Figueiredo (2005, p. 517) e se relaciona com o conflito que se desenvolveu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso em torno dos regulamentos de sigilo oficial, envolvendo as Forças Armadas e o Arquivo Nacional, conforme já indicado nesta dissertação⁵⁹. Segundo o autor, em 2002 agentes da ABIN estiveram no Arquivo Nacional levantando informações sobre o acesso a documentos sigilosos do Ministério da Justiça armazenados no órgão que registram informações sobre a repressão política do Estado brasileiro entre 1955 e 1985. Os agentes do serviço secreto puderam verificar que apesar dos rigores burocráticos de então para acesso a esse acervo, era relativamente fácil sua consulta por parte de historiadores, jornalistas e demais interessados. Alguns meses depois, sob influência dos órgãos militares, o Decreto nº 4.553/2002 era promulgado pelo presidente Fernando Henrique e com base nele, o acesso público a esses arquivos sobre a ditadura teve de ser interrompido. Apesar da revogação deste decreto em 2005 e a edição de outros

⁵⁹ Conforme p. 149-150

normativos sobre o tema, na prática a política do sigilo eterno para determinados documentos seria mantida por todo o governo Lula, sendo finalmente abolida apenas com a vigência da LAI em 2012. De modo geral, algo que une todos os governos civis após a redemocratização, de Sarney a Lula, é o respeito à restrição dos militares quanto ao acesso aos documentos da ditadura (FIGUEIREDO, 2015)

Não obstante, há indícios de que a própria renovação geracional nos quadros da ABIN e de outros serviços de informação venha contribuindo para uma gradual mudança de atitude da comunidade de inteligência em relação ao tema do segredo de Estado. No caso da ABIN, a partir da década de 2000, tende a diminuir a hegemonia militar no interior do órgão, apesar de que em vários momentos, a agência tenha estado funcionalmente subordinada a militares na estrutura da Presidência da República (ANTUNES, 2003; FIGUEIREDO, 2005). Do sigilo orientado pela tradicional doutrina de segurança nacional, passa-se para uma crescente ênfase em temas relacionados à segurança da informação nos órgãos públicos e à proteção de “conhecimentos sensíveis”, de interesse econômico, tecnológico e científico do país. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA, 2009; BALUÉ; NASCIMENTO, 2006; MORAES, G., 2009; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1997).

Trabalhos publicados nos últimos anos, após a vigência da LAI, por oficiais e agentes de órgãos de inteligência trazem análises e reflexões sobre os impactos das políticas de transparência na atividade. De modo geral, os estudos reconhecem que a nova legislação suscitou tensões e receios na comunidade de inteligência, que se orienta, organiza e funciona a partir do paradigma do sigilo, por lidar cotidianamente com segredos de Estado e atuar em ambientes antagônicos.

O próprio insulamento burocrático dos órgãos de inteligência, potencializado no regime militar, acentua as resistências quanto à aplicação das regras de acesso à informação pública, que inevitavelmente deixem de considerar, em algum grau, as peculiaridades de instituições onde o “sigilo é a regra e não a exceção”. Gomez (2015) discute então o assunto sob uma perspectiva de conflito entre burocracias que operam no interior do Estado sob paradigmas distintos, porém legítimos, que friccionam os princípios do sigilo e da transparência. Não se trata de uma dicotomia simples, um maniqueísmo essencial que coloca de um lado setores da administração pública como as controladorias e ouvidorias que

promovem o princípio da transparência, e de outro, órgãos de inteligência, defesa e segurança que operam muitas vezes sob a orientação do sigilo. Para o autor, no Estado brasileiro contemporâneo, nenhuma burocracia tem como princípio e função fundamental ocultar informações do público, mas ao mesmo tempo, todos os setores da administração precisam legalmente proteger o sigilo de determinadas informações com as quais lidam. Tal quadro não tem solução simples e gera divergências entre a Controladoria-Geral da União e outros órgãos da administração, mas particularmente com o Gabinete de Segurança Institucional – GSI na interpretação sobre a aplicação da Lei de Acesso no que toca às atividades da ABIN, indicando que a tensão entre o paradigma do sigilo e o da transparência persiste. (GOMEZ, 2015).

Além disso, os trabalhos apontam falhas e insuficiências nos instrumentos normativos sobre o acesso e o sigilo de informações públicas que precisam ser corrigidas, mas de modo unívoco, apresentam um discurso comum de apoio ao paradigma da transparência. Numa perspectiva normativa, há o entendimento de que as atividades de inteligência realizadas pelo Estado devem se submeter aos mecanismos de *accountability* e controle democrático como qualquer outra função da administração pública. Mas também porque este princípio aplicado às atividades de inteligência também tende a aumentar sua eficiência e efetividade, pois reduz a informalidade nos fluxos de informação e no desempenho das funções e previne ações clandestinas, contribuindo assim para, ao longo do tempo, desmistificar o trabalho neste campo e diminuir o preconceito e estigma ainda existentes sobre os serviços de inteligência. Não obstante, tais especialistas avaliam que certas peculiaridades da atividade de inteligência continuam exigindo a manutenção do sigilo para sua eficácia e possibilidade de realização, e para isso defendem uma regulamentação mais bem elaborada sobre o sigilo aplicado às identidades de fontes e de agentes e sobre determinadas informações a respeito das estruturas e das operações de inteligência. (GESTEIRA; MACIEL; BRITO, 2014; ROSSETI, 2012; VERONESE, 2013)

3.4.4 O Arquivo Nacional e o paradigma do sigilo

Pode parecer um contrassenso tratar da mais antiga instituição arquivística do país sob a perspectiva do sigilo, uma vez que tradicionalmente os arquivos públicos ou nacionais são vistos como órgãos do Estado que além da atribuição de preservar documentos oficiais, também têm como missão, pelo menos desde após a Revolução Francesa, proporcionar aos cidadãos o acesso a esses documentos, que deixam de ser patrimônio do monarca e passam a ser um bem público. (COSTA, C., 2000; 1997; FRANCO, C., 1984)

No caso do Arquivo Nacional, embora uma política deliberada de segredo de Estado tenha sido praticada por um longo período de sua história, o paradigma do sigilo se manifesta menos em regulamentos que determinam explicitamente a ocultação de documentos produzidos e custodiados pelo Estado e mais como uma “não-política”, nos termos de Bachrach e Baratz (2011), sobre gestão e acesso à informação pública. O marco normativo e cognitivo que caracteriza o sigilo e a opacidade informacional do Estado, ao não priorizar a obrigação do poder público em disponibilizar à sociedade registros sobre sua estrutura e funcionamento, resulta em ausência, negligência, indefinição e inconsistência nas políticas de organização, preservação e acesso do patrimônio documental público do país.

O foco da análise aqui desenvolvida é apontado para o Arquivo Nacional, em razão de o órgão ser a instituição mais tradicional e uma das mais importantes no campo das políticas de gestão da informação na administração pública federal, a despeito da incipiência e insuficiência histórica dessas iniciativas. No entanto, é importante ressaltar que a histórica precariedade das políticas arquivísticas e de gestão da informação pública não é um atributo exclusivo do Arquivo Nacional ou do Governo Federal, pelo contrário, é uma característica perene da administração pública brasileira em todos os níveis e que reflete o paradigma do sigilo e resulta na negação do direito de acesso à informação pública.

O estabelecimento de um arquivo de Estado já estava previsto na primeira constituição brasileira (1824), mas sua criação ocorre de fato apenas em 1838, quando o Arquivo Imperial passa a ser a instituição responsável pela guarda dos

diplomas legais dos poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e Moderador, dos documentos eclesiásticos, dos relativos à família imperial e às relações exteriores do país.

Em sua trajetória, diversas redefinições e reorganizações formais foram ajustando as atribuições, o funcionamento e as vinculações do órgão no interior da burocracia federal, refletindo as visões e as conjunturas políticas e administrativas: em 1860, cabia ao órgão guardar e classificar os documentos concernentes ao direito público, à legislação, à administração, à história e geografia do Brasil; em 1958, a preservação dos documentos de valor administrativo ou histórico, oriundos dos órgãos e entidades da União e os de valor histórico, públicos ou privados, possibilitando seu uso aos órgãos governamentais e particulares e promovendo a pesquisa e a divulgação da história nacional; em 1975 a finalidade de recolher e preservar o patrimônio documental do país com o objetivo de divulgar o conteúdo científico e cultural e incentivar a pesquisa relacionada com os fundamentos e as perspectivas do desenvolvimento nacional; em 1991, com a vigência da Lei de Arquivos, a instituição ganha importância, sendo definida como o órgão central do Sistema Nacional de Arquivos e responsável pelo recolhimento, guarda, preservação e gestão do acervo arquivístico da administração pública federal, bem como dos documentos privados de interesse público, sob sua custódia, garantindo o acesso público às informações neles contidas, com o objetivo de apoiar o governo nas suas decisões político-administrativas e o cidadão na defesa dos seus direitos, promovendo a pesquisa e divulgação do conteúdo de natureza técnica, científica e cultural dos acervos e implementando a política arquivística do Governo Federal, visando sua racionalização e eficiência. (ARQUIVO NACIONAL, 2017)

Cabe registrar que, ao longo do tempo, o Arquivo Público do Império e, a partir de 1890, o Arquivo Nacional, estiveram subordinados a diferentes secretarias, ministérios e mesmo diretamente à Presidência da República, refletindo a maior ou menor importância conferida ao órgão e suas políticas na estrutura do Estado.

Esse brevíssimo histórico regulamentar do órgão já traz algumas pistas sobre suas funções e identidade organizacional, tais como a ênfase na guarda e preservação de documentos, com objetivo de registrar os detalhes de fatos e acontecimentos de interesse público e possibilitar a elaboração da história oficial

das instituições do país. O acesso aos documentos públicos é indicado na maior parte da existência do órgão no sentido importante, porém restrito, da pesquisa histórica. O direito de acesso dos cidadãos à informação, numa perspectiva mais ampla, é reconhecido formalmente apenas nos anos 1990.

De acordo com Celia Costa (1997, p. 10), o Arquivo do Império é criado com a dupla finalidade de “recolher a documentação dos órgãos da burocracia imperial para preservar a memória política e administrativa do Estado e instrumentalizá-la em seu processo de consolidação”. Em sua origem, a concepção e o funcionamento deste arquivo o aproximava de um modelo de depósito central de documentos do monarca, tendo o sigilo como regra. Naquele momento, já se tratava de uma visão arquivística arcaica, haja vista a organização de arquivos públicos abertos aos cidadãos em nações europeias e da América espanhola no século XIX.

Consoante a tradição legalista e formalista lusitana, mas também a emergência de uma visão racionalista da organização estatal, o armazenamento de documentos era necessário pois estes constituíam evidências que legitimavam a ordem jurídica assegurada pelo Estado, bem como seus domínios territoriais e materiais. Disso decorre a importância de se criar uma instituição oficial cuja atribuição fosse reunir e guardar os documentos comprobatórios dessa ordem e desse patrimônio nacional. (COSTA, C., 1997, p. 12)

No entanto, essas finalidades são comprometidas desde o início, pois a política do sigilo e do controle patrimonialista da informação oficial que vigorava de modo geral na administração do Império, bloqueava a remessa regular de documentos para o Arquivo por parte das outras repartições. O confronto entre a documentação efetivamente recolhida e aquilo que é determinado pelos regulamentos do Arquivo Nacional é característico na história da instituição (Ibid., p. 38)

Por outro lado, o estabelecimento do Arquivo Nacional se relaciona a um projeto de construção da nação e do Estado por uma fração das elites políticas do período, que baseadas em valores e crenças em voga no pensamento social e político do século XIX, conferia grande importância aos aspectos simbólicos da formação de uma identidade nacional, amparados em critérios de cientificidade também caros ao pensamento da época. Tal paradigma cognitivo conduzia à

preocupação com as provas e evidências dos fatos históricos que apenas os documentos poderiam assegurar. (COSTA, C., 2000, 1997; SOUSA, 2015). Não obstante, o Arquivo Nacional não assumia o monopólio desta atribuição, pois em 1838, também é criado por um grupo da elite imperial e sob os auspícios do próprio dom Pedro II o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, uma entidade paraestatal, com o objetivo de realizar a sistematização da historiografia brasileira aliada a um projeto de construção da nacionalidade. O Arquivo não será, portanto, protagonista nesse processo de construção da memória nacional, mas subsidiário e instrumental, recolhendo, preservando e fornecendo ao governo e a outras instituições as provas factuais e jurídicas da ação do Estado. (COSTA, C., 1997)

Desse modo, o Arquivo Nacional surgia como um órgão retraído em sua função administrativa de guarda e organização do acervo documental do Estado brasileiro, em razão do sigilo e do patrimonialismo típicos da burocracia imperial, assim como também não era a o ator central nas iniciativas de elaboração histórica da identidade da incipiente nação.

Esses elementos que caracterizam a insuficiência e a inconsistência das políticas arquivísticas brasileiras, desde sua origem, se relacionam com o sigilo também praticado pelo próprio Arquivo Nacional durante muito tempo. Na análise de Celia Costa (1997), em razão do contexto social e político do Império, o Arquivo não é criado sob a perspectiva liberal-democrática que já vigorava na França e que depois seria seguida por outros países a partir do século XIX, que permitiam aos cidadãos a consulta aos documentos armazenados. O Arquivo do Império surge como um órgão que carrega as características de um Estado patrimonialista em processo de racionalização burocrática e de centralização do poder. Tratando-se de uma monarquia, na qual o patrimônio “público”, incluindo os acervos documentais, pertencia em última análise ao Imperador, seria algo excêntrico a exigência de acesso a essas informações como parte de um direito de cidadania, o qual por sua vez também era um *status* bastante restrito na sociedade imperial. O acesso aos acervos, mesmo para os membros da elite, era um privilégio e não um direito.

Então, o Arquivo é criado para satisfazer as necessidades políticas e administrativas do próprio Estado, é um instrumento voltado para si mesmo e de uso quase exclusivo da burocracia imperial, guardando e fornecendo, quando

necessário, os documentos importantes ao processo de consolidação do Estado e exercendo a política do sigilo oficial herdada da tradição portuguesa (COSTA, C., 1997, p. 85).

A política de sigilo em relação ao acervo do Arquivo Imperial também impede a construção da identidade nacional a partir das informações históricas que ele guarda, função típica dessas instituições na época moderna. O Arquivo não pode ser aberto ao público, mesmo se tratando de um público ilustrado e seletivo de intelectuais e historiadores. Sendo retirada do Arquivo do Império, tal atribuição é conferida ao Instituto Histórico e Geográfico, que funciona como uma espécie de mediador ou “filtro” das informações custodiadas pelo Arquivo, que mediante autorização da direção do órgão, só podem ser consultadas e utilizadas por uma restrita e conservadora elite intelectual na elaboração da história oficial da nação. (COSTA, C., 1997, p. 6, 191)

Desse modo, o paradigma do sigilo, que deita raízes na tradição portuguesa, ajuda a explicar a criação de um arquivo que se limita a funções instrumentais e burocráticas voltadas para os interesses e rotinas da própria administração, ou para a guarda e acesso de documentos considerados, sem parâmetros científicos, como de “valor histórico”. Tal condição reforça seu insulamento e pouco valor para o Estado e a sociedade como um todo: o Arquivo Nacional (e de modo geral, os demais arquivos públicos) constitui uma instituição invisível, o “arquivo morto” que ninguém sabe muito bem o que faz, exceto ser uma mera “repartição pública que guarda papéis velhos” (BACELLAR, 2012; JARDIM, 1999).

Por outro lado, o próprio sigilo, o patrimonialismo e as disputas de poder no interior da burocracia estatal contribuíram para a baixa efetividade do Arquivo em exercer esta função administrativa, dispersando por falta de recolhimento, o acervo documental do Estado em várias instituições. Essa fragmentação do patrimônio documental público por sua vez também fragiliza politicamente o Arquivo perante os demais órgãos da administração pública, pois o torna irrelevante nas rotinas burocráticas ou na construção da memória do Estado. (COSTA, C., 1997, p. 192)

A política do sigilo no Arquivo Público do Império segue virtualmente absoluta por décadas, apenas em 1876 se abre uma limitada possibilidade de consulta, mediante permissão do seu diretor. Até então, os documentos guardados

no Arquivo eram de uso exclusivo do governo ou de pessoas que recebiam do Imperador autorização para consultá-los. A discricionariedade no acesso, mediante autorização do diretor do Arquivo é mantida pelo menos até 1958, ou seja, 120 anos após a fundação do órgão (COSTA, C., 1997; RODRIGUES, J., 1978). Já em 2010, em plena vigência do direito de acesso à informação tal como previsto pela Constituição e regulamentado pela Lei de Arquivos e outros dispositivos, uma controvérsia entre historiadores, jornalistas e a direção do Arquivo Nacional se estabelece, quando sob a justificativa de proteger a privacidade e evitar o uso político indevido de informações armazenadas pelo órgão, restringe-se a consulta aos prontuários e fichas elaboradas pelos serviços de informação da ditadura sobre opositores do regime militar, entre eles Dilma Rousseff, então candidata à presidência da República (ASSOCIAÇÃO CRÍTICA..., 2010; BOGHOSSIAN, 2010; LOYOLA, 2010).

Mas indo além da política do sigilo, a histórica fragilidade institucional do Arquivo Nacional em particular e dos órgãos arquivísticos em geral, vai produzir reflexos negativos de longa duração nas políticas de gestão da informação governamental, que por sua vez, limitam o direito de acesso à informação pública em razão da insuficiência do próprio substrato material deste direito, pois sem documentos ou registros coletados, organizados e preservados, o acesso à informação produzida ou detida pelo Estado é algo impossível ou, quando muito, precário.

Se no Império não se avançou na institucionalização das políticas arquivísticas, o advento da República e sua tendência à descentralização política e administrativa agravou o quadro. Na avaliação de Witter (1995), os arquivos da colônia e do Império são comparativamente até mais conservados que os do período republicano. Esforços isolados ao longo do tempo permitiram uma guarda nem sempre ordenada, mas ao menos preservada, de documentos produzidos até o final do século XIX. Com a implantação da República, os estados e alguns municípios estabeleceram formalmente instituições arquivísticas, dispersando e fragmentando a gestão do patrimônio documental, muitas vezes, com pouca capacidade técnica por parte dos entes da federação (CORTÊS, 1996). De certo modo, o Arquivo Nacional se enfraquece ainda mais nesse cenário onde falta coordenação de atribuições e competências e a uniformização de procedimentos

em relação à guarda e preservação da informação governamental. Sobre o acesso aos documentos, o historiador José Honório Rodrigues (diretor do Arquivo Nacional entre 1958 e 1964) constatava ao final dos anos 1960 que o Brasil nunca havia possuído uma “política de consulta”, pois cada arquivo era independente e respondia apenas ao critério pessoal do seu diretor temporário. E nessa situação, o Arquivo Nacional nunca exerceu de fato autoridade em matéria arquivística, pois na mera condição de um arquivo de custódia do Ministério da Justiça, não estabeleceu uma política geral de acesso aos acervos documentais (RODRIGUES, J., 1989). Além desses aspectos organizacionais, somavam-se décadas de investimentos insuficientes em infraestrutura e pessoal para operação dos arquivos.

Em razão desses fatores, “só um adjetivo poderia caracterizar a situação em que se encontrava, em 1980, o Arquivo Nacional do Brasil: catastrófica” (KECSKEMÉTI, 1988, p. 6). O edifício sede no Rio de Janeiro era menor que o necessário e ameaçava desabar, o corpo de funcionários não estava preparado para o trabalho arquivístico, cerca da metade dos acervos armazenados precariamente em seus depósitos não tinha identificação. O Arquivo Nacional era ignorado pelo governo há muito tempo e não recebia recursos suficientes para seu funcionamento. E o abandono dessas instituições não se limitava ao Arquivo Nacional: discursando no Congresso sobre a situação do Arquivo Público do Estado de São Paulo em 1977, o Deputado Cunha Bueno, do partido de apoio ao regime militar (ARENA), denunciava:

Grande parte do acervo dos documentos governamentais do tempo da Capitania, em São Paulo, está em estado tão lastimável que quase já não pode mais ser lido. Isso se deve, é lógico, ao fato de esses documentos estarem mal arquivados, sujeitos à ação do tempo, da umidade e das traças. (CONGRESSO NACIONAL, 1977c)

Ao longo da década de 1980, a mobilização da comunidade arquivística e a liderança de uma “empreendedora de políticas” – Celina Vargas do Amaral Peixoto, diretora do Arquivo Nacional entre 1980 e 1990 – consegue reverter esse quadro “catastrófico” em alguma medida. O Arquivo Nacional desenvolve, ao longo dessa década, um projeto de modernização institucional (que já estava em elaboração desde o final dos anos 1970) que é bem-sucedido. Além de reformas administrativas e da renovação de sua infraestrutura, a direção do Arquivo também

consegue o reconhecimento constitucional das questões arquivísticas e avança a proposta de uma nova Lei de Arquivos. (FRANCO, C., 1984; SANTOS, P., 2016; SOARES, N., 2012)

De todo modo, esse subsistema de políticas apresentava ainda um quadro crítico no início dos anos 1990, no qual as instituições e serviços arquivísticos continuavam “periferizados” na administração pública e incapazes de fornecer informações suficientes e de qualidade ao próprio Estado, à pesquisa científica e tecnológica e à sociedade civil (JARDIM, 1999a).

Isso decorria da costumeira negligência ou desinteresse dos dirigentes públicos em relação aos arquivos, da carência de um corpo de normas arquivísticas atualizadas e da ausência de padrões de gestão da informação; falta de pessoal capacitado e escassez de recursos e instrumentos para operacionalização dos sistemas previstos nos planos e regulamentos; precariedade das infraestruturas de armazenamento, principalmente nos estados e municípios; congestão de arquivos e destruição indiscriminada de documentos, entre outros.

As questões arquivísticas vinham sendo discutidas de forma mais orgânica e sistemática pela comunidade de especialistas e na administração pública federal desde os anos 1970 (SILVA; ORRICO, 2014; SOARES, N., 2012), mas cerca de vinte anos depois, não havia sido ainda empreendidas ações efetivas de organização e controle da produção documental no setor público. Pelo contrário, as iniciativas do governo Collor, com o pretexto de modernizar e tornar mais eficiente a administração pública federal, trouxeram mais perturbações para as instituições e políticas arquivísticas, a despeito de ter sido ele a promulgar a Lei de Arquivos no início de 1991, estabelecendo um marco normativo essencial para o desenvolvimento das políticas da área nas décadas seguintes. (BASTOS; ARAÚJO, 1989; RAMOS E CÔRTE, 1994; SILVA, J., 1996; WITTER, 1990)

Deste modo, em um cenário no qual nem as funções mais elementares de recolhimento, tratamento e organização da produção documental da administração pública conseguiam ser realizadas de modo satisfatório, políticas de acesso à informação, orientadas para os cidadãos eram um objetivo distante.

Ao avançar a discussão nesse sentido, José Maria Jardim (1999) analisa as políticas de gestão da informação no setor público sob o conceito de “opacidade informacional do Estado”. Examinando a administração pública federal na primeira década após a redemocratização (1985-1997), o autor identifica a opacidade informacional do Estado brasileiro em relação às práticas banalizadas, discricionárias e até informais de atribuição de sigilo a documentos públicos, mas indo além desse aspecto, enfatiza a opacidade como a incapacidade do Estado de conhecer e controlar seus próprios estoques informacionais, resultante da situação de precariedade e fragilidade da maior parte das estruturas e recursos informacionais do Estado e a ausência de políticas públicas de gestão da informação governamental, a despeito da retórica da transparência pública, que perpassa todos os governos, de Sarney a Fernando Henrique Cardoso. (JARDIM, 1999a; 1995)

Tal situação faz com que o Estado brasileiro não controle a si mesmo em termos informacionais nem permite sua visibilidade e controle pela sociedade. “O Estado tende a ser invisível a si mesmo e à sociedade civil” (JARDIM, 1999a, p. 21). Isso prejudica o princípio da igualdade política no exercício do governo democrático (DAHL, 2001), pois a opacidade informacional beneficia e é favorecida pela reprodução e ampliação do controle do Estado por classes ou setores dominantes. As escassas possibilidades de acesso à informação governamental por outros grupos sociais contribuem para a hegemonia dos grupos no poder e a exclusão dos grupos dominados das possibilidades de influir na construção das políticas.

No final da década de 1990, Jardim avaliava que a administração federal dispunha de uma ampla rede de estruturas formais direcionadas à documentação e à informação, inclusive os arquivos, mas a desarticulação, as superposições, as indefinições de ordem conceitual sobre tais estruturas, refletiam a ausência de políticas de informação (JARDIM, 1999a, p. 148).

Nas estruturas e práticas concretas do governo e da administração, a opacidade governamental é construída de várias maneiras, entre elas na postura passiva de órgãos e instituições que têm a gestão da informação como sua atividade fim (Arquivo Nacional, Biblioteca Nacional, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT etc.) e não buscam colocar a gestão

da informação como prioridade na agenda governamental; iniciativas com baixa institucionalização, por serem dispersas, desarticuladas, intuitivas e personalistas; a marginalização do setor de gestão da informação na administração pública em termos organizacionais e de alocação de recursos; a falta de preocupação com a preservação da memória administrativa; a desarticulação entre os setores de documentação e informação existentes na administração federal e a descontinuidade de políticas e práticas de gestão da informação; políticas de tecnologia da informação que priorizam as condições de acesso à informação como velocidade e disponibilidade, sem se preocupar com a gestão do conteúdo informacional a ser disponibilizado; políticas de gestão da informação focadas na própria burocracia e não nos cidadãos; formação de redes paralelas e informais por onde a informação governamental flui sem registro oficial, portanto fora dos mecanismos de controle e *accountability*; e a privatização da informação pública pela própria burocracia, no sentido da formação de arquivos pessoais ou departamentais sem controle a acesso público e a apropriação de informações públicas por parte de dirigentes e servidores para uso particular. (JARDIM, 1999a, p. 186)

O autor entende que a gestão da informação pressupõe o controle do ciclo informacional em suas diversas etapas (geração, coleta, classificação, arquivamento, armazenamento, tratamento e disseminação). E as possibilidades de acesso à informação governamental pelos cidadãos, mas também pelos próprios administradores públicos para elaboração, implementação, controle e avaliação das políticas, dependem do conjunto de políticas e práticas desenvolvidas pela administração pública no decorrer desse ciclo informacional. Na avaliação de Jardim, nas duas últimas décadas do século XX no Brasil, a ampliação dos debates sobre o direito à informação governamental, manifestando-se, por exemplo, na Constituição e na Lei de Arquivos, não alcançou as tentativas de formulação de políticas públicas de gestão da informação na administração pública e na sua interface com a sociedade civil, limitando significativamente as possibilidades de acesso do cidadão à informação governamental. (Ibid., p. 24).

Com base nessas discussões, pode-se concluir que a inexistência ou insuficiência de políticas efetivas de gestão da informação pública contribuíram para reforçar o paradigma do sigilo no Estado brasileiro, tal como o

patrimonialismo, o insulamento burocrático e o autoritarismo, discutidos nas seções anteriores desta dissertação.

3.5 Continuidades e mudanças em relação ao paradigma do sigilo

Ao longo deste capítulo, buscou-se apresentar e discutir as origens do paradigma do sigilo de Estado, seus diferentes aspectos e a sua relação com outras ideias, como a razão/segurança de Estado, o patrimonialismo, a burocratização da administração pública, a proteção da privacidade, a eficácia do processo político, entre outras.

Nesse exercício, procurou-se também identificar as manifestações desse paradigma em termos da construção de instituições e políticas, exemplificando historicamente o caso brasileiro por meio dos subsistemas de políticas onde esse paradigma parece mais central na orientação das ações do Estado – relações exteriores, defesa e segurança – mas também no campo da arquivística, no qual a orientação pelo segredo em suas origens criou fragilidades institucionais que se reproduziram no tempo, resultando na opacidade informacional do Estado, que prejudica as possibilidades de transparência, mesmo quando o princípio do sigilo já não era predominante nas políticas da área.

O paradigma do sigilo como uma crença (SABATIER; WEIBLE, 2007) contribuiu historicamente para a construção de imagens de políticas (BAUMGARTNER; JONES, 2009) nestes campos, que enfatizavam a necessidade de controle da informação por parte das elites políticas, dos oficiais militares, dos agentes de segurança, dos diplomatas e burocratas. Tal matriz paradigmática criou identidades e coesão entre atores que, no passado, muitas vezes atuaram em parceria nas ações de vigilância e repressão da ditadura, mas que no presente, também compartilham entendimentos sobre a importância do sigilo em atividades de defesa e segurança nacionais.

Do mesmo modo, tais quadros cognitivos e normativos orientaram e orientam princípios de ação, prescrições metodológicas e práticas dos atores (SUREL, 1998 apud TOMAZINI; LEITE, 2016, p. 15), relacionados ao sigilo, como

aqueles estipulados nos regulamentos RSAS do passado, mas também ajudam a compreender os conflitos e disputas mais recentes de atores com diferentes orientações cognitivas e normativas sobre as regras que regulam o sigilo de Estado e as políticas de transparência e acesso à informação.

Lamentavelmente, no passado, o quadro normativo e cognitivo do sigilo esteve associado a valores autoritários, e a coesão em torno desses valores e crenças por parte de muitos agentes do Estado resultou em ações que tinham o objetivo de usar o poder repressivo contra os seus concidadãos. Para auferir legitimidade, o sigilo associado à repressão mobilizava sentimentos públicos como a “defesa da pátria” ou da “ordem”, dos “valores cristãos e da família” contra os insidiosos “subversivos”, “comunistas”, “inimigos da nação”.

Por outro lado, a relativa fragilidade organizacional e a dispersão de atores que compartilhavam crenças favoráveis ao acesso à informação governamental atrasaram o Brasil, comparativamente a outros países da própria região, no debate e construção de uma política efetiva de acesso à informação. Atores governamentais como os arquivistas, da comunidade científica como os historiadores e da sociedade civil, como jornalistas, militantes pelos direitos humanos e memória e verdade em relação aos crimes da ditadura começaram a se articular apenas na década de 2000, formando uma coalizão, com o objetivo de colocar na agenda governamental uma política moderna de acesso à informação pública, a despeito das origens dessa discussão e os alicerces dessa construção terem sido iniciados na transição para a democracia, a partir do fim da década de 1970.

Parafraseando Darcy Ribeiro (GIL, 2017), o sigilo nos assuntos de governo não é uma contingência ou imprevisto, é um projeto que o Estado brasileiro veio implementando há muito tempo. Embora não se possa entender tal paradigma como algo exclusivo ou peculiar da formação política brasileira, pois o segredo nos assuntos de Estado se manifesta historicamente e muitas vezes de forma aguda até os dias de hoje em nações que são consideradas como fundadoras das práticas democráticas modernas, como a Inglaterra e os Estados Unidos (BANISAR, 2007; BIRKINSHAW, 2010; MENDANHA, 2009; QUILL, 2014; ROBERTS, 2006a; ROBERTSON, 1999). Assim, o paradigma do sigilo no Brasil assumiu proporções e características acentuadas em razão da tradição autoritária

e patrimonial do Estado brasileiro, se disseminando e se naturalizando por todas as estruturas estatais e, com isso, contribuindo para fortalecer esse mesmo autoritarismo e patrimonialismo, seja nas práticas de corrupção, seja na negligência ou omissão relacionadas à eficiência e eficácia das políticas, seja na atitude de indiferença de agentes públicos e políticos para com suas responsabilidades perante os cidadãos, seja na negação de direitos humanos fundamentais, relacionados à informação e à memória.

Não obstante, acompanhando as transformações sociais e políticas da sociedade brasileira, nas últimas décadas do século XX e início deste século, observa-se a emergência e consolidação do paradigma da transparência, que enfatiza o direito dos cidadãos a terem acesso à informação detida pelo Estado e ao conhecimento sobre suas estruturas e funcionamento, bem como a obrigação correspondente da administração pública em disponibilizar essas informações mediante requisição ou de modo regular e contínuo, mesmo sem a manifestação de interesse por parte dos indivíduos.

Na perspectiva de uma burocracia estatal, historicamente orientada pelo sigilo e falta de transparência (CAMPOS, 1990), trata-se de uma mudança significativa, mas que parece avançar no decorrer do século XXI.

Pesquisa realizada por Roberto DaMatta em 2011, sob encomenda da Controladoria-Geral da União e UNESCO⁶⁰, para avaliar as atitudes da burocracia federal em relação ao direito de acesso à informação pública e apoiar as iniciativas de implementação da LAI, que entraria em vigor dentro de poucos meses, indicava uma situação ambígua na qual persistiam atitudes orientadas pelo paradigma do sigilo, ao mesmo tempo em que os servidores reconheciam o direito dos cidadãos a requerer e obter praticamente qualquer informação do poder público.

Na perspectiva do sigilo, a burocracia percebia claramente os limites da transparência e as necessidades legítimas de segredo, mas, além disso, manifestava uma significativa desconfiança e necessidade de tutela dos cidadãos, no sentido de se preocupar com o “mau uso” das informações pelo público, a “má

⁶⁰ Pesquisa qualitativa realizada com 73 servidores públicos federais ocupando cargos de direção, chefia e assessoramento de elevado nível hierárquico em 16 órgãos da administração civil e das Forças Armadas, complementada por *survey* com 986 servidores públicos federais de vários órgãos e níveis hierárquicos. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011b)

interpretação” ou “descontextualização das informações”. A busca pelo controle do que está sendo informado, com indagações aos cidadãos sobre quem e com qual objetivo a informação era requisitada, aparecia como uma prática recorrente dos servidores.

Por outro lado, a razão de Estado, o patrimonialismo e as disputas no interior da burocracia também eram indicadas em sua relação com a persistência do paradigma do sigilo, no sentido de que as informações sob a guarda da administração pública muitas vezes são entendidas como sendo de propriedade do Estado, dos departamentos e às vezes, dos próprios servidores, que delas se apropriam, por meio de arquivos pessoais em suas gavetas, computadores e *pendrives*. Além disso, o controle das informações, especialmente de bancos de dados, confere prestígio e poder a burocratas e técnicos dentro de seus órgãos e até em determinados setores da administração pública, o que alimenta resistências em disponibilizar informações não só para o público, mas também para outras áreas do governo. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011b, p. 118)

Já sob o paradigma da transparência, a pesquisa verificou um quadro normativo positivo relacionado à abertura e conscientização sobre a importância deste princípio, ao menos no nível do discurso, com os servidores reconhecendo a obrigação da transparência pelo Estado e o direito de acesso à informação pelo cidadão. Mas esse reconhecimento normativo do princípio da transparência é frequentemente mediado com diversos condicionantes e qualificações quanto aos interesses e usos dessa informação pelos cidadãos, o que pode resultar em restrições de fato. Os servidores valorizavam as iniciativas de transparência ativa já em curso naquele momento, como a disponibilização de informações aos cidadãos por meio das páginas dos ministérios e demais órgãos na internet, indicando que a situação na qual o Estado disponibiliza informações por sua iniciativa (mesmo se obrigado por norma) é mais confortável que a situação na qual ele é demandado por solicitações eventuais, aleatórias. Em um enquadramento mais pragmático da questão, os servidores também entendiam que a disponibilização ativa de informações reduz as solicitações de acesso, resultando em menos trabalho para os próprios órgãos. (Ibid., p. 118)

Portanto, os resultados da pesquisa sugerem que no Brasil contemporâneo, o paradigma do sigilo convive e se articula com o paradigma da transparência,

confirmando o que autoras como Tomazini e Leite (2016, p. 17) entendem sobre o surgimento de uma nova matriz de referências sobre uma política: ela não se produz com a substituição plena e definitiva de um paradigma por outro, mas sim por meio de novas associações e arranjos oriundos de outros paradigmas pré-existentes.

O objetivo do próximo capítulo é justamente apresentar uma interpretação sobre o processo de transição de um paradigma dominante de sigilo para um paradigma de transparência pública que busca se afirmar no Brasil contemporâneo.

4 A MUDANÇA GRADUAL DE PARADIGMAS E A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Entre os anos de 1971 e 1974, o Brasil vivia o auge da repressão da ditadura militar, com a instituição da censura, a suspensão de direitos civis e a eliminação sistemática de opositores e presos políticos (INSTITUTO DE ESTUDOS..., 2009, TELES, 2005). Nesse mesmo período, uma epidemia de meningite se alastrava por São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador.

Autoridades foram alertadas sobre o surto da doença já em 1971, mas em um contexto de euforia desenvolvimentista e de repressão política severa, o governo militar optou por negar as evidências do avanço da epidemia e proibiu que médicos e a imprensa falassem do assunto. Estatísticas sobre contaminação e óbitos não podiam ser registradas oficialmente e ao impedir a divulgação de informações sobre a doença, como os sintomas e medidas de prevenção, os casos foram se alastrando, primeiro entre a população mais pobre, mas em alguns meses atingindo também bairros de classe média e alta. Apenas na cidade de São Paulo em 1974, estima-se a ocorrência de mais de 12 mil casos e a morte de 900 pessoas. A negação da epidemia perdurou até junho de 1974, quando o Hospital Emílio Ribas, o único que tratava de meningite na cidade, estava com 1200 pacientes internados em uma estrutura de 300 leitos. Nesse momento, não foi possível mais esconder a crise e as autoridades foram obrigadas a admitir publicamente que havia uma epidemia de meningite. Mas como ela até então não existia oficialmente, não havia medicamentos nem funcionários suficientes para lidar com a situação. Medidas foram improvisadas, uma campanha emergencial de vacinação foi acionada e apenas a partir de 1975, a quantidade de pessoas infectadas começou a diminuir. (SCHNEIDER; TAVARES, 2015)

Quase 25 anos depois desses acontecimentos, em novembro de 1997, uma repórter do jornal O Globo refletia sobre a “arte de negar sem dizer não” que as autoridades praticavam em relação ao acesso dos cidadãos a informações básicas sobre despesas públicas. Considerado um direito fundamental na Constituição desde 1988, o direito de acesso à informação pública era, na prática,

sistematicamente desrespeitado pelo Estado com base em diversos subterfúgios. A jornalista ironizava sobre a situação, afirmando que dados sobre as despesas com merenda escolar e os salários pagos aos professores da rede pública de educação do Estado do Rio de Janeiro pareciam ser vistos como de interesse da segurança nacional, pois essa seria a única justificativa para serem mantidos em estrito sigilo pelo governo. Impossibilitadas por lei, de negar tais informações ao público, as autoridades preferiam vencer pelo cansaço. “Entre o ‘não’ que jamais é declarado e o ‘sim’ que nunca é dito, a tática é fazer com que o interessado desista sem que seja preciso negar-lhe dados que não podem ser negados”, resumia a jornalista. (ELEUTÉRIO, 1997)

Após duas décadas dessa reflexão sobre a falta de transparência pública na democracia, Débora Sögur, 25 anos, estudante de jornalismo da Universidade Federal do Paraná, fez sozinha, entre 2014 e 2016, o levantamento e análise de informações sobre pagamentos de bolsas e auxílios de pesquisa pela instituição, a partir de dados disponibilizados pelo Portal da Transparência do Governo Federal. Cruzando essas informações com outras disponíveis na internet, a estudante identificou cerca de 30 suspeitos de receberem indevidamente mais de R\$ 7 milhões em recursos para financiamento de pesquisas. As informações colaboraram nas investigações que resultaram em demissões e prisões dos envolvidos no desvio das verbas e em medidas para melhorar os mecanismos de controle orçamentário da universidade. (BREMBATTI; MARCHIORI, 2017)

Os três casos ilustram, em momentos distintos da história brasileira das últimas décadas, a situação geral do acesso à informação pública. Na vigência da ditadura, o paradigma do sigilo associado ao autoritarismo, operando de modo tão agudo, causou a morte de centenas ou milhares de pessoas pela decisão do Estado em não divulgar informações básicas de saúde pública. Em meados dos anos 1990, o Estado já submetido a princípios e regras de transparência pública construídos na redemocratização, na prática não cumpria tais determinações, impedindo o acesso dos cidadãos a dados elementares sobre as ações do Estado no campo da educação. Na segunda década do século XXI, uma cidadã faz uso das políticas de acesso à informação governamental para auditar as despesas de uma instituição pública e descobre um desvio milionário de recursos que deveriam ser investidos no desenvolvimento científico do país.

Os exemplos certamente não cobrem toda a complexidade da questão do sigilo *versus* transparência, principalmente no que toca ao período atual de vigência da Lei de Acesso à Informação. Como discutido no final do capítulo anterior, o paradigma do sigilo não é algo que pertence ao passado, pelo contrário, ele está bem presente nas práticas políticas e da administração pública e se articula com o marco cognitivo e normativo que orienta as políticas de acesso à informação contemporânea. Exemplos de falta de transparência nos vários órgãos do Executivo, Judiciário, Legislativo, em autarquias e empresas públicas e nas agências reguladoras, da União, estados e municípios são abundantes e corriqueiros. Não é possível ter uma postura demasiadamente otimista em relação à efetividade das políticas de acesso à informação.

Contudo, os casos indicam uma tendência, um sentido de mudança de ideias sobre segredo e transparência nos assuntos de Estado. Nos dias de hoje, é provável que até cidadãos com pouco interesse e conhecimento sobre as questões públicas, condenariam a atitude de governantes que escondessem da população informações sobre uma epidemia. Do mesmo modo, estes cidadãos provavelmente julgam que é obrigação do Estado disponibilizar informações sobre suas despesas e atividades e um direito das pessoas as solicitarem, ainda que estes próprios cidadãos talvez nunca irão em suas vidas consultar um portal de transparência pública ou fazer uma solicitação de informações ao governo. Mesmo sem significar um interesse direto para a maior parte das pessoas, o paradigma da transparência pública foi incorporado no repertório atual de ideias sobre a democracia e a cidadania no Brasil, por sinal acompanhando um movimento mundial na história recente.

Discutir o desenvolvimento, consolidação e manifestação desse paradigma nas políticas públicas no Brasil contemporâneo é o objetivo deste capítulo da dissertação.

4.1 Sobre o conceito de transparência

Na introdução desta dissertação, foram apresentadas definições sumárias, descritivas e normativas sobre o conceito de transparência que esclarecessem seu uso ao longo do texto. Aqui vai-se apresentar uma breve discussão sobre a ideia de transparência, articulando-a com a de direito de acesso à informação, com o objetivo de situar historicamente esses conceitos.

No pensamento social moderno, a noção de transparência relaciona-se com a de publicidade e ambos os conceitos têm uma origem comum no Iluminismo, tendo sido discutidos ou empregados nas obras de Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, Adam Smith e Jeremy Bentham, ao longo do século XVIII. A Bentham atribui-se o uso original do termo no seu sentido moderno relacionado à governança na Economia e Ciência Política, como a defesa da divulgação das receitas e despesas públicas, a prescrição de regras formais de funcionamento para órgãos do governo e a fixação do valor de taxas para serviços públicos de modo a prevenir abusos de poder e a corrupção (ALMINO, 1986; FLORINI, 2007; GUERRERO, 2005; HOOD, 2006; MEIJER, 2015, 2009; MICHENER; BERSCH, 2011; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICIO, 2015).

Contemporaneamente, alguns especialistas identificam a emergência do conceito de transparência e das práticas organizacionais que ele designa entre os anos 1970 e 1980, quando a partir de então a ideia assume um caráter quase religioso, como um componente vital da boa governança⁶¹ e da integridade no desenho institucional de organizações públicas e privadas. A transparência torna-se “uma espécie de panaceia para as delinquências do homem público e a

⁶¹ Adota-se aqui a definição de governança como o conjunto de ideias e práticas que articulam diversos atores estatais e societais, nacionais e internacionais na organização e coordenação de atividades de direção ou governo de uma sociedade (agentes e representantes políticos eleitos, burocracias civis e militares, associações da sociedade civil, movimentos sociais, cidadãos, organizações não-governamentais, redes transnacionais de ativistas, organismos internacionais ou multilaterais; empresas etc.). Essas relações ocorrem de forma hierárquica baseada em autoridade legítima, mas crescentemente de forma mais horizontalizada, baseada em redes que compartilham crenças e valores e fazem circular conhecimentos ou recursos materiais. O conceito de governança diminui a centralidade do Estado na atividade governativa da sociedade e enfatiza a criação de ordem e regras por meio das práticas sociais construídas nas relações dos diversos atores. (BEVIR, 2013)

ineficácia institucional” (FILGUEIRAS, 2011). O sucesso e a popularização da ideia torna “transparência” a “Palavra do Ano” no concurso promovido pelo *Webster’s Dictionary* em 2003. (FLORINI, 2007)

Nas últimas décadas do século XX, o tema da transparência adquire posição de destaque no discurso administrativo em países da Europa Ocidental, nos Estados Unidos, Canadá e Nova Zelândia, iniciando uma tendência de ruptura com o princípio do sigilo da burocracia. Gradualmente amplia-se a ideia de que o segredo produz efeitos indesejáveis para a sociedade e para a administração pública e a transparência vai se consolidando como um dos valores essenciais na promoção de reformas do setor público nos Estados nacionais e nos organismos internacionais, bem como na modernização da gestão de grandes corporações privadas. (ETZIONI, 2010; HOOD, 2006; JARDIM, 1999; MEIJER, 2014; MICHENER; BERSCH, 2011; OLIVER, 2004)

No fim dos anos 1980, as reformas políticas na antiga União Soviética baseiam-se no conceito de transparência ou abertura (“*glasnost*”) e contribuem para a derrocada do regime socialista logo em seguida. Todavia, é nos anos 1990 que se intensifica um movimento global pela divulgação de informações de organizações públicas, empresas privadas e organismos multilaterais. Em 1993, é fundada a organização Transparência Internacional por um ex-diretor do Banco Mundial, com o objetivo de combater a corrupção nos altos escalões de governo em todos os países por meio de ações que incluem a ampliação do acesso à informação pública pelos cidadãos. (ABRAMO, 2001; FONTOURA; SOARES, 2008; HOOD, 2006)

Com o fim da Guerra Fria, o avanço do liberalismo econômico e das tecnologias de informação e comunicação, a ideia de transparência e da ampliação do fluxo de informações entre os mercados passa a ser enfatizada no discurso hegemônico como essencial para a coordenação econômica global, a competitividade, o desenvolvimento e o bem-estar das nações, em uma nova “economia do conhecimento” que emergia. As crises financeiras em nações asiáticas entre 1997 e 1998 foram interpretadas como consequência de estruturas corporativas e instituições estatais opacas, que não ofereciam informações precisas sobre a situação financeira das empresas e dos orçamentos públicos desses países (embora a crise econômica de 2008 tenha demonstrado que esse

não era um problema exclusivo das economias emergentes). Na intersecção entre economia e política, o debate sobre a transparência frequentemente envolve temas relacionados às finanças públicas e políticas fiscais. (FLORINI, 2007; FORSSBAECK; OXELHEIM, 2015; HOFBAUER; CEPEDA, 2005; VISHWANATH; KAUFMANN, 2001)

Contemporaneamente a transparência é frequentemente mediada por recursos ou organizações. Isso significa que a observação das estruturas, atividades e resultados da ação Estatal pelos cidadãos em geral não é realizada diretamente e sim por meio de recursos tecnológicos como a internet e por instituições ou organizações intermediárias dos sistemas ou arranjos de *accountability* como a imprensa, ONGs e instituições públicas que exercem funções de controle (tribunais de contas, controladorias, parlamento etc.) que obtém a informação primária, processam esta informação e a divulgam. (GOMES; ARAÚJO, 2008; LIMA, V., 2008; PERUZZOTTI, 2008; PINHO; SACRAMENTO, 2009; SPECK; 2008; SPINELLI, 2008)

O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação nas últimas décadas é visto como um catalisador da transparência. A tecnologia simplifica e acelera a coleta, análise e disponibilização de informações, fazendo com que ela seja facilmente acessada ou obtida por indivíduos ou organizações a um custo cada vez menor. Essa elevada disponibilidade facilita a identificação das lacunas e insuficiências de informações, induzindo novas demandas, o que realimenta o ciclo, sempre no sentido da busca por maior eficiência na coleta, processamento e disponibilização da informação, reduzindo custos e aumentando a oferta de informações. (LOPES, C., 2007; OLIVER, 2004).

Embora a utilização de sistemas de computação na administração pública tenha se iniciado na década de 1960, as aplicações originais eram basicamente dedicadas ao processamento interno de dados relacionados às funções burocráticas, com praticamente nenhum uso orientado à entrega de informações aos cidadãos. Esse cenário pouco muda nas décadas seguintes, com exceção do desenvolvimento de sistemas e terminais de consulta de informações em órgãos públicos e iniciativas pontuais (e muitas vezes até experimentais) de conexão de computadores particulares a sistemas governamentais de informação, de forma restrita e dedicada a conteúdos e usos específicos. O uso civil ou comercial da

internet na década de 1990 representou uma ruptura nas práticas de transparência do setor público, pois possibilitou aos Estados oferecerem informações sobre suas estruturas e funcionamento aos cidadãos e demais organizações a um custo relativamente baixo, de modo constante e sem limitações geográficas, abrindo oportunidades para a transformação da relação entre o Estado e a sociedade. (DINIZ et al., 2009; MARGETTS, 2011, 2010; MARTINUZZO, 2007)

Nesse sentido, pode-se entender que a tecnologia faz a mediação das práticas e políticas de transparência e isso tem consequências importantes. A transparência mediada pela tecnologia difere de práticas não informatizadas de transparência de modo crucial. (MEIJER, 2009). Pode-se considerar que a internet oferece uma grande diversidade de novos canais para a captura e a disseminação de informações, portanto, mais informações passam a ser disponibilizadas de modo gratuito ou a um custo muito menor que as opções analógicas ou mesmo digitais anteriores (relatórios impressos, cópias, disquetes, CD-ROMs, locais para consulta de documentos etc.). Os *websites* governamentais, nos dias de hoje, oferecem informações que não estavam facilmente disponíveis para a sociedade no período anterior ao advento da internet, por razões tecnológicas e legais.

Em alguns países, o avanço da legislação sobre a transparência e o acesso à informação foi concomitante ao avanço da internet (MARGETTS, 2006). Isso também é válido para o Brasil, em certa medida, pois tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 (Lei Complementar nº 101, de 2000), como a assim chamada “Lei Capiberibe” ou “Lei da Transparência” de 2009, que a alterou⁶², estabeleceram novas regras para a disponibilização em tempo real de informações sobre as receitas e despesas da União, Estados e Municípios, no mesmo período em que o uso da internet pelo poder público e pelos cidadãos estava se disseminando no Brasil. (CUNHA, Maria, 2010)

Com a popularização da internet, as expectativas em relação ao acesso a todo tipo de informação mudaram. Para pessoas, cada vez mais acostumadas a encontrar as informações que precisam na *web*, torna-se inaceitável que o Estado não disponibilize suas informações na rede. (MARGETTS, 2006)

⁶² Lei Complementar nº 131/2009, com origem no Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2003.

Na última década (de 2009 em diante), o crescimento da comunidade de pesquisadores, desenvolvedores, usuários e entusiastas dos dados abertos governamentais também contribuiu para o desenvolvimento das ideias e das práticas relacionadas à transparência, uma vez que ampliou e disseminou as possibilidades de usos dos dados e informações disponibilizadas pelos órgãos públicos, possibilitando novas aplicações relacionadas ao controle social do Estado, à participação política, à criação de novos serviços públicos e mesmo de novos negócios baseados em dados governamentais (ALBANO; CRAVEIRO, 2015; GURIN, 2014; ISSA, 2013; KITCHIN, 2014; MACHADO, J., 2016; NOVECK, 2009; O'REILLY, 2010; VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010)

Esse movimento inclusive eleva as expectativas e exigências relacionadas às políticas de transparência governamental, pois vem tornando mais rápida e eficaz a identificação de problemas que comprometem a qualidade dos dados divulgados pelo Estado. A ênfase na transparência nos últimos anos pode ter contribuído para um aumento da disponibilização de dados e informações públicas, mas boa parte do volume de dados disponibilizados é de baixa qualidade, em razão de custos, riscos e dificuldades operacionais relacionadas à coleta, geração e processamento desses dados (BANNISTER; CONNOLLY, 2011), incompetência, negligência ou inexperiência dos órgãos que os publicam ou mesmo porque há o objetivo de falsear a transparência (MICHENER; BERSCH, 2011). A transparência muitas vezes representa mais uma intenção ou uma retórica dos governos que de fato uma política de Estado efetiva (BAIRRAL; COUTINHO E SILVA; ALVES, 2014; RAUPP, 2016).

4.2 Sobre o direito de acesso à informação

O direito de acesso à informação é um dos elementos que constituem o paradigma da transparência nos regimes democráticos. Tomando o modelo de Campbell (1998), discutido no capítulo dois desta dissertação, como referencial analítico, pode-se pensar no direito de acesso à informação pública como um programa de política que visa orientar os atores na solução dos problemas que se percebem relacionados ao segredo ou à opacidade do Estado nos regimes

democráticos. Mas mesmo essa “ideia programa” se manifesta em vários níveis de abstração: desde concepções filosóficas ou doutrinárias sobre a liberdade e o direito à informação, que em determinados pontos se entrelaçam com o princípio da transparência, passando pela sua positivação em normas sobre o direito de acesso à informação elaboradas por organizações internacionais e princípios constitucionais, e chegando ao marco regulatório nacional que especifica os instrumentos e procedimentos necessários para efetivação do direito de acesso, bem como às próprias estruturas organizacionais, recursos materiais e humanos que operacionalizam as políticas de acesso à informação governamental, dando concretude ou substância a esse direito e ao paradigma da transparência. (CEPIK, 2000)

A ideia de um direito de acesso à informação detida pelo Estado compartilha certas origens comuns com a ideia de transparência, tal como discutidas por pensadores do Iluminismo como Rousseau, Kant e Bentham e é compreendida por vários autores como mais um elemento da grande mudança de mentalidade que ocorre nas sociedades ocidentais entre os séculos XVII e XVIII. (ALMINO, 1986; BAUME, 2011; HOOD, 2006)

Mas além das noções de publicidade e transparência, a noção de um direito de acesso à informação deriva de uma outra vertente do pensamento iluminista, expressa na obra de John Milton, que em 1644, ao defender no parlamento inglês a “liberdade de saber”, influenciou o pensamento liberal e jurídico posterior, no sentido de reconhecer e formular um “direito de ser informado”. O direito de acesso à informação pública é um desdobramento de ideias relacionadas à liberdade de expressão e direito à informação de forma geral (DESANTES, 1991; SEELAENDER 1991a, 1991b)

Na prática, a ideia do direito à informação produzida ou custodiada pelo Estado passa a ser efetivada na França do século XVIII, quando se concede a todos os acusados o direito de ter acesso aos registros dos testemunhos de seus acusadores e também logo após a Revolução de 1789, com a abertura dos arquivos nacionais aos cidadãos. O acesso do público ao Arquivo Nacional francês será um primeiro passo no sentido de considerar a informação como um direito civil. (COSTA, C., 1997; COSTA, FRAIZ, 1989; FONSECA, 1999). Na Suécia, uma lei aprovada pelo Parlamento em 1766, reconhecia o direito de livre acesso dos

súditos a informações “sobre o estado das coisas do reino”. Este direito à informação governamental, inscrito na constituição sueca, desde então é comumente referido na literatura sobre o tema, como uma inspiração para as leis contemporâneas de acesso à informação em vários países. (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006; MANNINEN, 2006; MENDEL, 2009)

Todavia, autores como Darch e Underwood (2010), O'Brien (1980) e Schudson (2015) assumem uma postura cética em relação a essa narrativa histórica de longa duração que busca conectar a ideia contemporânea do direito de acesso à informação governamental aos princípios iluministas relacionados à transparência, liberdade de expressão e direito à informação. Mesmo considerando que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 registrou em seu artigo 15º que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração” (A DECLARAÇÃO... 2017) e que a Constituição dos Estados Unidos e a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) trazem ideias relacionadas à publicação periódica de atos governamentais e da liberdade de expressão e de imprensa, para esses autores o reconhecimento e a defesa de um direito dos cidadãos terem acesso à informação detida pelo Estado é um fenômeno político contemporâneo, que surge e se firma apenas após a Segunda Guerra Mundial. Para eles, mesmo as legislações promulgadas na Suécia em 1766 e na Colômbia em 1888, que permitiam aos cidadãos solicitar documentos ao governo e que só foram encontrar semelhanças em regulamentos decretados na Finlândia em 1951 e nos Estados Unidos em 1966, confirmam mais uma excepcionalidade dessa ideia e das políticas de acesso à informação governamental até meados do século XX.

Desse modo, apenas na época contemporânea, surge uma maior atenção ao direito de acesso à informação governamental. Seelaender (1991b) afirma que somente no século XX ganha corpo a noção de um direito de ser informado, tanto como um direito político coletivo, como também um direito individual a ser exercido em relação ao Estado. Segundo o autor, discussões sobre um direito à informação ressurgem após o fim da Segunda Guerra, como parte de um contexto político e cultural de construção da paz e confiança internacionais, no qual se observavam iniciativas visando à promoção do livre fluxo de informações e de suspeita em relação ao sigilo dos Estados. Com o fim da guerra e a derrota do fascismo, surge,

em nível internacional, uma revigorada discussão sobre os direitos humanos, que compreende também ideias relacionadas ao direito fundamental à informação que são inscritas na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (reconhecida imediatamente pelo Brasil), no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 (ao qual o Brasil aderiu apenas em 1992) e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, adotada em 1969 (mas do qual o Brasil também só se tornou signatário em 1992), entre outras normas do regime internacional de direitos humanos (DONDEERS, 2015; LAFER, 1988; PIOVESAN, 2008; SEELANDER, 1991b).

A partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, e de outros institutos de Direito Internacional que se seguiram inspirados por esse, passa a ser comum o reconhecimento de uma liberdade de expressão fundamental aos seres humanos, que se assegura por meio do “direito de receber ou comunicar informações” e o “direito de procurar, receber e difundir informações”. As primeiras jurisdições a reconhecerem legalmente o direito de acesso à informação governamental foram estados (*land*) alemães, no final da década de 1940, seguidas pela inscrição desse direito na Constituição Alemã do mesmo período (SEELAENDER, 1991b). Essa nova mentalidade que enfatiza uma cultura de transparência e o “direito do povo de saber” também se firma neste período nos Estados Unidos, que aprova seu “*Freedom of Information Act*” em 1966 e em outros países europeus ao longo dos anos 1970, como Dinamarca, Noruega e França (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006; SCHUDSON, 2015).

De todo modo, as primeiras normas de âmbito internacional (e não apenas doméstico) do pós-guerra que reconheceram a liberdade ou o direito de acesso à informação referiam-se, de forma geral, ao livre fluxo da informação na sociedade e não a um direito específico relacionado aos documentos e registros detidos por órgãos públicos. Um regime internacional de direito de acesso à informação governamental começa a se delinear apenas em 1993, quando a Organização das Nações Unidas – ONU estabeleceu um Relator Especial para a Liberdade de Opinião e Expressão que passou a tratar da questão do direito de acesso à informação pública e em 1998, declarou cabalmente em seu relatório que “o direito de liberdade de expressão inclui o direito de acesso à informação detida pelo Estado” (MENDEL, 2009, p. 9). Desde então, esse direito assim especificamente

definido vem sendo incorporado a diversas normas e regimes internacionais como a Convenção da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas – CEE/ONU sobre Acesso à Informação e Participação em Matéria de Ambiente (“Convenção de Aarhus”), de 1998; a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (Princípios de Lima), reconhecidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2000; a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, entre outros. (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2003; COMISSÃO INTERAMERICANA..., 2000; UNITED NATIONS OFFICE..., 2004)

Também a partir do final dos anos 1990, o direito de acesso à informação governamental – às vezes sob a designação da transparência pública – passou a ser reconhecido e promovido por organismos internacionais como a UNESCO, o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o Fundo Monetário Internacional, entre outros. (GUALTIERI, 1998; ISLAM; MONTENEGRO, 2002; KONDO et al., 2002; KOPITS; CRAIG, 1998; MENDEL, 2009; UHLIR, 2006)

E na jurisprudência internacional, em 2006, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou especificamente no “Caso Claude Reyes y otros vs. Chile” que a garantia geral da liberdade de expressão reconhecida na Convenção Americana de Direitos Humanos protege o direito dos indivíduos acessarem informações sob posse dos órgãos públicos, no que se tornou um caso paradigmático sobre a questão em nível mundial. (DARCH; UNDERWOOD, 2010; MENDEL, 2009)

Sob outro enquadramento da questão, Georgete Rodrigues (2011) afirma que a comunidade arquivística internacional começou a dar importância para o tema do acesso às informações governamentais também no pós-guerra. A autora registra que, nas conferências internacionais da área, o tema surge timidamente em 1959, mas ganha importância nos eventos realizados nas décadas de 1960 e 1970, após a aprovação do *Freedom of Information Act* nos Estados Unidos em 1966.

Pode-se entender que por caminhos diversos a ideia do direito de acesso à informação governamental foi se concretizando em legislações e políticas nacionais, a partir da segunda metade do século XX. Embora a lei norte-americana

promulgada em 1966 seja “canônica”, na expressão de Berliner (2014), em razão de ter sido considerada como um modelo e justificativa para a aprovação de regulamentos semelhantes em outros países, observa-se que a difusão global de leis de acesso à informação é um fenômeno da passagem do século XX para o século XXI, como indica o Gráfico 1, a seguir. O fenômeno se relaciona com a transição para a democracia e sua consolidação em países na América Latina, no Leste Europeu, Ásia e África, no sentido do reconhecimento legal e da implementação do direito de acesso à informação ser um dos elementos fundamentais do pacote de reformas do Estado, visando aumentar a *accountability* e a eficiência da administração pública nesses países. Mas a rápida difusão global das leis de acesso à informação também se associa com o avanço do liberalismo econômico e aumento da competição entre países desenvolvidos, uma vez que a adoção de políticas de acesso à informação governamental é um elemento importante das iniciativas pró-transparência que visam ganhar a confiança de investidores internacionais (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006; BLANTON, 2002)

Gráfico 1 – Quantidade de países com legislação nacional de direito de acesso à informação vigente, segundo décadas, 1950 – 2016

Fonte: elaboração do autor, com dados de Global Right to Information Rating (COUNTRY DATA, 2017b)

Para Mendel (2009), no final da década de 1990, havia uma visão predominante do direito de acesso à informação como um instrumento de governança, estreitamente ligado ao princípio da transparência como fator de prevenção e combate à corrupção e aumento da eficiência da administração pública. Ao longo da década de 2000, observou-se um alargamento do horizonte normativo e cognitivo relacionado ao direito à informação detida pelo Estado, que passou a ser considerado como um direito humano fundamental, mas também um direito instrumental para a participação política e promoção do desenvolvimento social e de iniciativas de preservação dos recursos naturais. (BANISAR et al., 2011; BIRKINSHAW, 2006; HEALD, 2006b; MENDEL, 2003)

Assim, de modo similar às ações relacionadas à transparência governamental, a adoção de leis e políticas de acesso à informação passam a sustentar expectativas referentes ao aprimoramento da democracia e da administração pública e ao desenvolvimento econômico. (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006)

Mas além desses propósitos mais usuais das políticas de transparência e de acesso, uma outra aplicação para o acesso à informação governamental começava a emergir em meados dos anos 2000 e seria especialmente importante para a trajetória do direito de acesso à informação no Brasil: o direito à verdade.

Este se refere à obrigação do Estado em assegurar que as pessoas possam conhecer a verdade sobre violações graves de direitos humanos em situações no passado, bem como nos regimes militares na América Latina ou nos socialistas do Leste Europeu. O "direito de conhecer a verdade" consolidava-se com um direito que se aplicava aos registros informacionais de regimes políticos fracassados ou em colapso ou a registros históricos de relevância decrescente, e a abertura desses arquivos serviu como uma ferramenta para alcançar a "justiça de transição".

Nesses casos, segundo Mendel (2003), não basta que as autoridades liberem o acesso dos interessados aos arquivos ou assumam uma postura ativa de divulgação de documentos importantes. Mais do que isso, os agentes públicos devem assegurar que os acontecimentos registrados nos documentos sejam

investigados e que os resultados da investigação sejam disponibilizados para o público. Idealmente, sustenta Mendel, essa investigação deve ser realizada por Comissões da Verdade, embora existam outras modalidades de promoção desse direito. (BETTAMIO, 2014; MENDEL, 2003; ROBERTS, 2006a; RODRIGUES, 2009)

De modo geral, as leis de acesso à informação caracterizam-se por estabelecer o direito legal dos cidadãos (e mesmo estrangeiros ou organizações) de acessar documentos custodiados pelo Estado, sem ter que demonstrar ou provar qualquer interesse, objetivo ou razão específica relacionada à informação demandada. Esses regulamentos transformam o princípio da necessidade justificada de acesso em direito de acesso à informação. Sob os regimes de acesso à informação, contemporâneos, toda a informação produzida ou armazenada pelo Estado é considerada de acesso público, com exceção daquelas classificadas como sigilosas, a partir de regras previstas na própria lei. É o princípio do “acesso como regra e o segredo como exceção”. (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006)

Nas últimas décadas, a adoção de leis de acesso à informação pelos países passou a ser defendida por redes temáticas transnacionais de *advocacy* que trocam informações e conhecimentos, realizam campanhas conjuntas, se articulam com outras redes e até organismos multilaterais, que às vezes não possuem o foco na questão do acesso à informação, mas compartilham valores e crenças sobre o tema e reconhecem sua importância como direito humano ou direito instrumental e pressionam os governos nacionais a elaborarem e aprovarem esses instrumentos, mesmo nas situações em que já existe previsão legal sobre o direito na constituição. Para esses especialistas, o reconhecimento constitucional do direito de acesso é um aspecto importante, mas na prática a efetivação do direito encontra dificuldade quando não existe regulamentação mais detalhada sobre o assunto. (Ibid., p. 94)

Pode-se pensar então em uma situação de aprendizagem de políticas dos atores envolvidos com a questão, no sentido de que a experiência com essas políticas em diversos países demonstrou a necessidade de especificação de instrumentos legais para a efetivação dos princípios de acesso à informação.

Com a intensificação dos debates sobre o acesso à informação pública e o desenvolvimento de marcos normativos sobre o tema em diversos países, entre as décadas de 1990 e 2000, foi se constituindo uma comunidade epistêmica global relacionada ao assunto, com especialistas vinculados à academia, organismos internacionais, governos nacionais e organizações da sociedade civil. Essa nascente comunidade rapidamente buscou consolidar os conhecimentos sobre as iniciativas adotadas e em desenvolvimento em várias partes do mundo na forma de conjuntos de princípios ou modelos de leis de acesso à informação.

A organização britânica Artigo 19, desde cedo, assumiu um papel de destaque nesse processo e já em 1999, propôs um conjunto de princípios para orientar a elaboração de legislações nacionais e internacionais sobre o direito de acesso à informação. Em outras palavras, um programa de política que busca dar concretude para a matriz cognitiva e normativa da transparência. Tais recomendações foram endossadas em 2000 pelo Relator Especial das Nações Unidas para a Liberdade de Opinião e Expressão e desde então, são uma referência importante nesse campo. No Quadro 6 a seguir, apresentam-se tais princípios:

Quadro 6 – Princípios da organização Artigo 19 sobre a legislação de liberdade de informação

Princípio		Descrição (resumo)
1	Máxima divulgação	<p>A legislação sobre liberdade de informação deve ser orientada pelo princípio de máxima divulgação.</p> <p>Toda a informação mantida por organismos públicos deverá ser sujeita a divulgação. As exceções a esse princípio devem ocorrer em circunstâncias muito limitadas.</p>
2	Obrigação de publicar	<p>Os organismos públicos devem estar sob a obrigação de publicar informação considerada essencial.</p> <p>Os órgãos públicos devem estar disponíveis para atender solicitações de informação, mas antes disso eles devem também publicar a maior diversidade possível de documentos de interesse público significativo, sujeito apenas a limites razoáveis baseados em recursos e capacidades (princípio da transparência ativa).</p> <p>(CONTINUA)</p>

Princípio	Descrição (resumo)
3 Promoção de governo aberto	<p>Organismos públicos devem promover ativamente um governo aberto.</p> <p>O direito à informação depende da mudança da cultura de sigilo já que é praticamente impossível forçar os servidores públicos a se mostrarem abertos à supervisão popular, mesmo com legislações progressistas, detalhadas e que preveem sanções pelo desrespeito ao direito de acesso.</p>
4 Âmbito limitado de exceções	<p>As exceções ao direito de acesso devem ser claras e restritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de “dano” e “interesse público”.</p> <p>Um sistema de exceções amplo em demasia pode prejudicar seriamente o direito de acesso; por outro lado, é importante que todos os interesses legítimos de sigilo recebam a devida consideração. Recomenda-se a realização de um teste de dano em caso de conflito ou dúvida sobre a disponibilização ou não da informação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - As informações a serem divulgadas precisam ser relativas a um objetivo legítimo registrado na lei; - A divulgação precisa ameaçar causar danos substanciais a esse objetivo; - O dano ao objetivo precisa ser maior do que o interesse público de ter as informações.
5 Procedimentos que facilitem o acesso	<p>Os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e imparcialidade, com a possibilidade de um exame independente em caso de recusa.</p> <p>A efetivação do direito à informação requer não apenas a divulgação proativa pelos órgãos públicos, mas também a solicitação e o recebimento por qualquer pessoa de quaisquer informações em poder dos órgãos públicos, sujeito às exceções previstas na lei.</p> <p>Devem ser criados procedimentos claros a serem seguidos pelos órgãos, para processar pedidos de informação. E um sistema de exame/recursos independente das decisões internas tomadas pelos órgãos públicos em relação às solicitações.</p>
6 Custos	<p>As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão dos altos custos envolvidos.</p> <p>A oferta de acesso impõe custos aos órgãos públicos, que deveriam ter algum meio de recuperá-los.</p> <p>Todavia, se as taxas forem excessivas, representarão uma barreira ao acesso e, assim, sabotarão o direito.</p> <p style="text-align: right;">(CONTINUA)</p>

Princípio	Descrição (resumo)
7 Reuniões abertas	<p>As reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público</p> <p>O direito à informação aplica-se não apenas às informações registradas, mas também às reuniões de órgãos públicos.</p> <p>Em termos do acesso não há diferença se as informações em questão são transmitidas por registro permanente ou oralmente durante uma reunião.</p>
8 A divulgação tem precedência	<p>As normas que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas.</p> <p>Deve ser assumido um compromisso de se rever todas as normas que restrinjam a divulgação de informações com vistas a alinhá-las aos princípios e à legislação de direito à informação.</p>
9 Proteção para os denunciantes	<p>Denunciantes que trazem a público informações sobre atos ilícitos precisam ser protegidos.</p> <p>Leis de direito de acesso à informação preveem proteção contra a responsabilização de autoridades que, de boa fé, divulgam informações em conformidade com a legislação de direito à informação.</p>

Fonte: elaboração do autor, a partir de Artigo 19 (1999) e Mendel (2009)

Então, como síntese, na linha de Campbell (1998), pode-se pensar que o direito de acesso à informação é uma ideia contemporânea, em desenvolvimento, que busca traduzir o paradigma da transparência em instrumentos mais concretos de políticas, com o objetivo de concretizar quatro expectativas que carregam crenças e valores relacionados aos regimes democráticos: 1) aprimoramento da governança democrática, que inclui a prevenção e o combate à corrupção e maior eficiência da administração pública; 2) maior participação dos cidadãos na elaboração, implementação e controle das políticas públicas, tornando o processo mais democrático e seus resultados mais próximos das necessidades concretas das pessoas; 3) promoção dos direitos humanos em suas várias vertentes: à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito à saúde, educação e cultura, ao meio ambiente preservado etc. 4) o direito à verdade e à memória, no caso de sociedades como a brasileira, que experimentaram períodos de graves violações aos direitos humanos.

Sua rápida e intensa difusão internacional nas últimas décadas se relaciona com a mudança de regimes políticos no sentido da democratização e a emergência de novos sentimentos públicos que em geral valorizam a livre circulação de informações na sociedade e, mais especificamente indicam: desconfiança e crítica em relação ao funcionamento do Estado; demanda por maior supervisão e controle social sobre o Estado; maior conhecimento sobre as decisões políticas e a participação nelas; aversão à opacidade e aos segredos na operação das democracias; desejo de esclarecimento de fatos e conjunturas sensíveis na história do país.

Adotando as perspectivas de Haas (1992), Hall (1993) e Dolowitz e Marsh (2000), pode-se interpretar que a difusão da ideia do direito de acesso à informação governamental ocorreu por meio da atuação de uma comunidade epistêmica transnacional que se constituiu e se consolidou nas últimas décadas e que compartilha crenças fundamentadas em princípios normativos relacionados à transparência, à democracia, aos direitos humanos e ao desenvolvimento sustentável, bem como noções de causalidade relacionadas às políticas de transparência e acesso à informação e seus resultados na governança política e econômica. Tais crenças fundamentadas vão sendo construídas por meio da aprendizagem direta com as políticas e da troca de conhecimentos no interior dessa comunidade em eventos, publicações, projetos de consultoria etc.

Um aspecto central desse processo de aprendizagem social foi o entendimento de que o direito de acesso à informação governamental só pode ser eficaz se, para além de intenções constitucionais genéricas, for garantido legalmente por uma regulamentação mais precisa que defina procedimentos, instrumentos e critérios para o acesso à informação, incluindo sanções aos agentes públicos que desrespeitem as regras.

Daí a grande ênfase em campanhas pela elaboração e aprovação de leis de acesso ao redor do mundo nas duas últimas décadas, movimento esse do qual o Brasil tomou parte no início do século XXI.

Atentos à “explosão global de leis de acesso à informação” nos últimos vinte anos (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006), vários especialistas buscaram compreender esse fenômeno, tanto na perspectiva da difusão internacional das leis de acesso e de sua adoção por diferentes países (RELLY,

2012), quanto na explicação desse processo por meio de estudos de casos nacionais únicos ou comparados. Nas análises, sobressaem os fatores relacionados à dinâmica política interna dos países como impulsionadores do reconhecimento legal do acesso à informação.

Estudos comparativos pioneiros foram realizados por Robertson (1998, 1982) em relação aos casos da Inglaterra, Estados Unidos, Suécia, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, nos quais o autor explica a adoção precoce ou tardia de políticas de acesso como uma expressão da estrutura institucional e das relações de poder entre a burocracia, o governo e o parlamento no tocante ao controle da informação.

Também enfatizando os fatores políticos, e analisando uma amostra mais diversificada de países, Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2006) descartaram que a adoção de leis de acesso resulte de processos macrossociais relacionados à modernização, ao desenvolvimento econômico ou à globalização. As leis de acesso à informação são criações que resultam da configuração institucional e dos conflitos entre o Executivo, o Legislativo e os partidos, relacionados à prestação de contas e ao controle da informação governamental em cada país. Mas ao analisar esse processo em seu momento de intensificação ao redor do mundo, os autores puderam perceber que a mobilização da sociedade civil nacional e a pressão da comunidade epistêmica internacional relacionada à transparência também exercem um papel importante na promulgação de leis de acesso pelos países.

Na mesma linha, Berliner (2014) investigou a aprovação de leis de acesso à informação em dezenas de países do Leste Europeu, Ásia, África e América Latina entre 1990 e 2008 e concluiu que a institucionalização da transparência governamental em nações em desenvolvimento é um processo relacionado à competição política nesses países. Quando os atores políticos que estão no poder enfrentam a incerteza sobre o controle do governo no futuro, a decisão por aprovar leis de acesso à informação seria tomada para indicar aos eleitores que eles assumem compromissos mais críveis em relação à transparência, ao mesmo tempo que isso assegura o acesso a informações governamentais e ferramentas de monitoramento e controle do governo no futuro, caso eles percam as eleições e estejam na oposição. Mas ao contrário de outros estudos, a análise realizada

evidenciou que fatores relacionados ao papel da sociedade civil transnacional e de organismos multilaterais e o histórico de transição democrática nesses países não tiveram influência na adoção dessas legislações.

Analisando o processo mais antigo de promulgação de leis de acesso por países com tradição democrática liberal em comparação ao estabelecimento mais recente dessas leis na China, México e Índia, Stubbs (2011) entende que os regimes nacionais de acesso à informação expressam as relações mais amplas entre Estado-sociedade construídas ao longo da história. Em democracias liberais mais antigas, os conflitos entre a sociedade e o Estado resultaram em formas de contratos consensuais que facilitam o "direito de saber". Já em nações onde a sociedade civil é tradicionalmente fraca perante o Estado (como também no Brasil), o direito de acesso à informação demorou a ser reconhecido. No entanto, no final do século XX, essa distância entre democracias antigas e jovens diminuiu em razão da difusão das leis de acesso e da emergência de uma nova economia política global que induz os Estados a aderirem a um regime internacional de transparência e acesso à informação do setor público.

A distinção entre países de democracia mais antiga e recente, no tocante às leis de acesso à informação, também é explorada por Brown, Gutmann e Voigt (2014). No estudo realizado por eles, a salvaguarda constitucional do direito à informação é mais provável em países de baixa renda e a influência de organismos internacionais pesa nessa decisão. Por sua vez, legislações infraconstitucionais de acesso à informação são mais comuns em países com democracias mais consolidadas e em nações que no passado foram socialistas. Os autores entendem que, no caso das democracias mais antigas, a adoção de leis de acesso reflete um processo natural de aprimoramento das instituições, enquanto que nas nações do Leste Europeu, a institucionalização do direito de acesso à informação seria uma maneira de esses países demonstrarem a credibilidade de suas reformas e os esforços na construção de uma economia de mercado, mas também indica a valorização da liberdade de informação em sociedades que no passado foram submetidas a regimes políticos autoritários. Finalmente, para esse conjunto de países analisados, os autores sustentam que as organizações internacionais exercem uma influência significativa no processo de aprovação das regras de acesso à informação.

Análises do caso brasileiro também foram realizadas nos últimos anos. Numa abordagem semelhante a estudos comparativos realizados em outros países que destacam as motivações políticas para a adoção de leis de acesso à informação, Michener (2015a, 2015b) investigou esse processo em países da América Latina na última década, incluindo o Brasil. Para o autor, a aprovação da LAI brasileira foi, sobretudo, o resultado de uma estratégia política da presidenta Dilma Rousseff em aumentar seu poder de monitoramento da ampla e nem sempre fiel base aliada. Embora outros aspectos possam ter ajudado nesse objetivo e terem sido mobilizados retoricamente, a essência política da LAI é facilitar ao Executivo o controle da burocracia em um contexto complexo e instável de presidencialismo de coalizão com muitos partidos e um grande número de funcionários designados pelos aliados políticos ocupando cargos de direção na burocracia estatal, que sujeitam o governo a riscos políticos e morais relacionados a escândalos de corrupção, malversação de recursos públicos etc. Em situações como essa, argumenta o autor, os benefícios de um regime de maior transparência superam seus custos para o Executivo. Uma lei de acesso à informação propicia ao próprio governo um mecanismo legítimo para monitorar aliados nem sempre confiáveis, além de dividir essa função com os cidadãos, a mídia e outros atores sociais. No mais, Michener destaca a reduzida mobilização da imprensa e da sociedade civil em favor da aprovação da LAI, o que reforça sua interpretação de um processo político restrito aos gabinetes e especialistas, com pouca participação da sociedade civil.

Também enfatizando a finalidade de monitoramento e controle da lei de acesso e a predominância do Executivo nesse processo, Tayara Pereira (2016) identificou a importância da Controladoria-Geral da União – CGU na construção da LAI. Segundo a autora, um grupo de burocratas de alto escalão desse órgão teve papel ativo na colocação do direito de acesso à informação na agenda governamental, motivados pelos benefícios que uma política de transparência traria para suas próprias atividades de controle interno da administração pública. A visão de que a “LAI contribui para a burocracia controlar a própria burocracia” teria sido o principal interesse mobilizado para a aprovação da lei.

Similarmente focando no papel desempenhado por atores políticos específicos na construção da lei de acesso, Karina Rodrigues (2013) observou que

as relações civis-militares no Brasil contemporâneo tiveram grande influência no processo de aprovação da LAI. Para a pesquisadora, muitos setores das Forças Armadas eram resistentes à lei de acesso à informação, por entenderem que ela fazia parte de um projeto maior da esquerda no poder que, com muitos representantes da oposição ao regime militar no passado, buscava a revanche contra as Forças Armadas, incluindo a revogação da Lei da Anistia para possibilitar o julgamento e condenação de ex-oficiais militares por supostos crimes cometidos durante a ditadura. De modo geral, entende a autora que a demora na aprovação de uma lei de acesso no Brasil reflete as resistências ainda presentes nas Forças Armadas em relação à abertura de arquivos militares. Para ela, o poder de militares (e do Itamaraty) em adiar a aprovação da LAI e o fim de leis de sigilo eterno mostram que as Forças Armadas, mesmo não participando das disputas políticas abertamente ou exercendo poderes de veto, tiveram grande influência nos bastidores dos debates sobre a lei de acesso à informação.

Diversos artigos publicados na imprensa, no período de discussão da LAI no Congresso, confirmam essa hipótese (MORAES, M., 2010; MORAES; RECONDO, 2010; QUERO, 2010; RODRIGUES, F., 2010b). Vários dos entrevistados na pesquisa desta dissertação também foram categóricos em afirmar a resistência de alguns setores das Forças Armadas em relação à Lei de Acesso à Informação.

Esse conflito também é discutido por Alessandra Soares (2016), que localiza duas coalizões antagônicas de atores em relação ao tema da abertura dos arquivos das Forças Armadas, referentes ao período de governo militar. Baseados em crenças distintas e opostas, ao longo das décadas de 1990 e 2000, esses grupos disputaram todas as decisões relacionadas ao acesso à informação governamental. Enquanto a coalizão “Verdade e Justiça” tinha sua coesão em torno de ideias como a defesa do “acesso amplo aos documentos da ditadura.” e “abertura em nome da transparência democrática”, a coalizão “Anistia Recíproca e Parcial” se articulava em torno de ideias como “inacessibilidade aos documentos da ditadura” e “sigilo eterno em nome da segurança nacional”. A partir de 2003, com a alternância de poder no Executivo Federal, a coalizão “Verdade e Justiça” passa a ter maior influência política, no entanto, apenas em 2011, consegue-se

aprovar uma lei de acesso que elimina as possibilidades de sigilo eterno e as relacionadas à violação de direitos humanos.

Em uma perspectiva distinta, autores como Gabriel Alencar (2013), Caroline Guimarães (2014), Vanessa Macedo (2014), Ana Malin (2013) e Eneida Paes (2012) ressaltaram a importância do contexto internacional e da ação de organismos multilaterais na construção da lei de acesso brasileira.

Analisando a elaboração da LAI a partir de uma posição privilegiada, por fazer parte da equipe da CGU, que atuou neste processo no âmbito do Executivo Federal, Paes (2012) entende que a norma é produto de uma discussão travada na burocracia do Estado por mais de dois anos consecutivos. Em sua visão, na construção da LAI, deu-se muita importância aos parâmetros e requisitos defendidos pela comunidade internacional de especialistas sobre o tema, bem como se aproveitou de ideias e soluções apontadas nas legislações de países como o México, Estados Unidos e Suécia, resultando em uma norma considerada das mais modernas e que atende as recomendações da organização Artigo 19 e da ONU sobre o marco normativo de acesso à informação, com exceção do princípio de realização de reuniões abertas, que não foi incorporado ao projeto de lei, desde as suas versões iniciais.

Por sua vez, Gabriel Alencar (2013) demonstrou como a UNESCO aportou *expertise* sobre transparência e acesso à informação por meio de projetos de cooperação técnica com a CGU que contribuíram para a elaboração da LAI e para o planejamento de sua implementação na administração pública federal.

Já Guimarães (2014) analisou o exercício do *soft power* norte-americano por meio da Parceria de Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP) firmada com o Brasil em 2011 e que naquele momento, fortaleceu a defesa da urgência na aprovação de uma lei de acesso à informação no Brasil, pois o país fora convidado a copresidir a organização, mas era o seu único membro que ainda não possuía uma legislação de acesso a dados governamentais, algo que contrariava os próprios princípios da OGP.

Pode-se entender que essa adesão do país à Parceria de Governo Aberto e a necessidade de uma lei de acesso se inserem na dinâmica identificada por Malin (2013) de que essas iniciativas de transparência representam a disposição

do Estado brasileiro em se integrar ao regime jurídico global de acesso à informação, em exigência a convenções internacionais e multilaterais que versam sobre direitos humanos, prevenção e combate à corrupção e governança administrativa.

Em sua pesquisa sobre a construção das normas de transparência pública no Brasil, a partir dos anos 2000, Macedo (2014) discute a emergência de uma nova ordem global após o fim da Guerra Fria, baseada no aumento incessante do fluxo de informações e na hegemonia do modelo liberal-democrático para a organização econômica e política das sociedades, que valorizam a transparência como elemento fundamental da boa governança do setor público e dos mercados. Nesse contexto, organismos multilaterais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI, OCDE, UNESCO etc. e organizações transnacionais como a Transparência Internacional e a Artigo 19, entre outras estimulam o desenvolvimento de uma ampla e diversificada rede de organizações, movimentos sociais e instituições distribuídas por vários países, com o objetivo de difundir ideias, conhecimentos e normas sobre transparência e acesso à informação e incentivar a adoção de políticas correspondentes pelos Estados nacionais. Pode-se compreender tal processo sob o conceito de “*world cultures*” ou transculturalismo, tal como proposto por Campbell (2002), no sentido de paradigmas cognitivos e/ou estruturas normativas transnacionais que influenciam a percepção ou definição de problemas e a adoção de políticas no contexto doméstico, a partir de processos de difusão internacional, geralmente mediados por organizações que operam em bases transnacionais e promovem a circulação de ideias e especialistas.

Com a redemocratização, entre as décadas de 1980 e 1990, o Brasil se integra ao regime internacional de direitos humanos, fortalecendo o papel de supervisão e influência de entes internacionais sobre o ordenamento jurídico do país. Na primeira metade da década de 2000, surge no Brasil um movimento organizado que articula ideias relacionadas à transparência pública, direito à informação e combate à corrupção. Tal movimento inicia no país o debate sobre uma lei de acesso à informação, contando com a articulação entre atores da sociedade civil nacional com atores externos e consegue colocar o tema na agenda política em meados dos anos 2000. A partir de então, a mobilização pela

elaboração e aprovação de uma lei de acesso no Brasil, embora com repercussão social limitada, sempre contou com a articulação dos atores domésticos com a comunidade internacional de especialistas e ativistas sobre o tema que, em momentos críticos, pressionou o governo brasileiro no sentido de acelerar a aprovação da lei, bem como de garantir que a LAI estivesse de acordo com as normas internacionais de acesso à informação. (MACEDO, 2014)

4.3 Uma visão sobre a construção das políticas de transparência e acesso à informação governamental no Brasil

Os estudos indicados constituem uma amostra da grande produção acadêmica que nos últimos anos buscou analisar as iniciativas de transparência e acesso à informação governamental no Brasil, sob diversos ângulos e referenciais teóricos. Em termos quantitativos, a pesquisa bibliográfica que fundamentou essa dissertação claramente indica o predomínio de estudos sob a perspectiva do Direito, seguida por um volume também considerável de trabalhos que se vinculam ao campo da Arquivologia, Ciência da Informação e Administração Pública. A pesquisa identificou uma quantidade menor de estudos sob a ótica da Economia, Administração de Empresas, Comunicação, Sociologia, Ciência Política e Análise de Políticas Públicas.

É possível afirmar que a maior parte dos estudos tem um foco nas questões relacionadas à implementação das políticas de transparência e acesso à informação (e nisso pesa o predomínio dos estudos jurídicos ao interpretar as normas e discutir suas características, limites, insuficiências e contradições). A pesquisa conseguiu levantar uma quantidade reduzida de estudos que se preocuparam em analisar mais a fundo os processos sociais e políticos envolvidos na construção das políticas de acesso à informação no Brasil, o que pode indicar uma menor preocupação científica com o tema, mas também resulta do caráter razoavelmente recente dessas políticas no país e da maior atenção às questões relacionadas ao seu funcionamento e a sua efetividade.

Não obstante, essa produção acadêmica que analisou a construção das políticas de acesso à informação no Brasil tem o mérito de já ter identificado e

analisado vários aspectos e detalhes dos processos de discussão, elaboração, deliberação e decisão sobre as políticas de transparência e acesso à informação governamental. Estão mapeados os principais atores, arenas de discussão e decisão, interesses, debates, disputas, conflitos, tramitação legislativa, bem como a cronologia desse processo. Há em geral uma interpretação mais racionalizada das dinâmicas que geraram as normas e políticas de transparência e acesso à informação, como resultado dos interesses em jogo e um foco nos acontecimentos que ocorreram a partir dos anos 2000⁶³.

Considerando isso, na parte final desta dissertação, procura-se realizar uma reconstrução histórica da emergência e consolidação do paradigma da transparência no Brasil, a partir do fim dos anos 1970, indicando sua manifestação no debate público e em iniciativas da sociedade civil e do Estado, no sentido da construção de políticas de transparência e acesso à informação governamental.

O estabelecimento da segunda metade da década de 1970, como referência temporal para o início da investigação sobre a emergência do paradigma da transparência no Brasil, foi motivado por análises exploratórias da literatura, de documentos e publicações de imprensa.

A ideia de um direito à informação e mesmo discussões jurídicas sobre o acesso à informação governamental ou administrativa ocorrem antes desse período (NOGUEIRA JÚNIOR, 2003). Como indicado no capítulo 3 desta dissertação, as constituições brasileiras de 1934 e 1946 fazem menção ao princípio de acesso à informação pública pelos cidadãos⁶⁴, embora, como discutido, todo o marco normativo sobre o tema ao longo do século XX tenha privilegiado o segredo de Estado e não o princípio da transparência.

No entanto, as análises realizadas apontam que o declínio de legitimidade popular e entre setores da elite que o governo militar começa a enfrentar, a partir da segunda metade dos anos 1970, levam à gradual, lenta e ambígua liberalização política a partir desse período, que também é aprofundada pela emergência de

⁶³ Uma exceção é o já indicado estudo de Alessandra Soares (2016), que sob o referencial teórico de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), buscou distinguir e analisar as crenças e valores dos atores envolvidos nas disputas em torno das políticas de reparação, memória e verdade sobre a ditadura a partir da Anistia, no fim da década de 1970. Assim, seu foco sobre a questão do acesso à informação se restringe à abertura dos arquivos das Forças Armadas.

⁶⁴ Conforme nota 46, p. 131.

movimentos sociais e a luta pela Anistia (GASPARI, 2003a; GRECO, 2003; MEZAROBBA, 2003; TELES, 2010). Esse contexto contribui para a mudança dos “sentimentos públicos” (CAMPBELL, 1988) ou do “clima de opinião nacional” (KINGDON, 2014) que ampliam e intensificam a crítica sobre as características autoritárias e centralizadoras do Estado brasileiro, bem como revigoram o debate sobre cidadania e direitos (DEL PORTO, 2002). Nesse contexto, ganha certa importância no debate público a crítica ao sigilo e controle estatal dos fluxos de informação e a promoção de ideias relacionadas ao direito de acesso aos documentos guardados pelo Estado.

Portanto, considerando esse recorte temporal, vai se buscar identificar e interpretar o sentido geral das ideias envolvidas e dos seus portadores nesse processo. A hipótese que se busca apresentar, discutir e evidenciar com alguns indicadores é que as políticas de acesso à informação governamental, atualmente existentes no Brasil, e que têm a LAI como principal instrumento normativo, também são resultado de um processo histórico de mudança gradual de crenças e valores e de aprendizagem social com as próprias políticas, que não pode ser reduzido às contingências dos contextos políticos pontuais e das estratégias racionalizadas dos atores.

Não se nega que os atores buscam orientar suas ações por parâmetros que lhes parecem racionais em uma determinada circunstância (e os analistas buscam identificar ou deduzir essas razões posteriormente), mas defende-se que essa própria racionalidade atribuída à ação é constituída por quadros cognitivos e normativos, paradigmas e sentimentos públicos, que no mais das vezes se manifesta no discurso dos atores, por meio de enquadramentos específicos e se concretiza na elaboração de programas e instrumentos de políticas. Em síntese: tal como outras políticas, as políticas de acesso à informação são expressões das ideias dos atores envolvidos em sua construção.

Essa perspectiva adotada vai na linha do que autores como Darch e Underwood (2010), Schudson (2015), Worthy (2017) entendem como os aspectos idiossincráticos, de mudança cultural e simbólicos nos processos de construção das políticas de acesso à informação em cada país. Esse processo certamente é influenciado pelas concepções e iniciativas de organismos internacionais e redes transnacionais de ativistas e especialistas sobre o tema, mas também é mediado

pelo contexto social e político nacional, que expressa as ideias correntes, os conflitos e as configurações do poder político de cada período ou momento, mas também os paradigmas cognitivos e sentimentos públicos de fundo que correspondem a trajetórias e experiências históricas de mais longa duração e que moldam as concepções, atitudes, discursos e decisões dos atores em relação ao direito de acesso à informação ao longo do tempo.

Trata-se então de uma visão sobre a construção das políticas de transparência e acesso à informação governamental no Brasil, que não pretende chegar a conclusões definitivas sobre este processo e sim contribuir com o registro e a indicação de mais elementos (ideias, referências, documentos, atores, eventos) e reflexões que, espera-se, ajudem a construir uma compreensão mais abrangente sobre este processo. Em outras palavras, não pretende competir e sim complementar outras análises e explicações sobre a construção do acesso público à informação governamental no Brasil.

Na pesquisa realizada, pôde-se identificar a existência de cinco “vetores”⁶⁵ principais de ideias, sentidos ou significados que expressam o paradigma da transparência e que podem ser percebidos de forma mais ou menos explícita nos discursos dos atores e nos instrumentos das políticas.

O Quadro 7, na próxima página, resume esses vetores de significados e seus portadores típicos.

⁶⁵ A noção de “vetor de ideias” surgiu inspirada em texto de Malin (2013, p. 1) no qual a autora a emprega de forma descritiva, para indicar as “motivações que alimentam “o regime de acesso à informação pública” no Brasil (direito humano, luta contra a corrupção e governança administrativa) sem, todavia, definir um significado mais preciso para o conceito.

Quadro 7 – Vetores de significados relacionados à transparência e acesso à informação governamental

Vetor de significado	Descrição e exemplos	Atores/portadores típicos
1 Conhecimento histórico e científico	Refere-se ao acesso à informação armazenada pelo Estado com o objetivo de produção de conhecimento científico, em geral histórico, mas não apenas. Via de regra trata dos documentos e registros guardados em arquivos públicos.	Arquivistas Historiadores Especialistas em Ciência da Informação Cientistas, pesquisadores
2 Direito civil/fundamental/humano	Significados mais conceituais do direito de acesso à informação como um direito humano fundamental ou um metadireito que permite exercer outros direitos sociais e políticos. Articula-se com o direito à privacidade no sentido de conhecer os dados e informações sobre a própria pessoa, armazenados pelos órgãos públicos (<i>habeas data</i>).	Juristas, advogados Ativistas dos direitos humanos e do direito à informação
3 Direito a memória e a verdade	Diz respeito basicamente ao acesso público aos arquivos dos antigos órgãos de informação, segurança e defesa que operaram durante a ditadura militar. Fichas, prontuários, processos etc. em arquivos das Forças Armadas, no Arquivo Nacional, Arquivos Públicos Estaduais etc.; também documentos oficiais sob posse ilegal de particulares (ex-militares)	Famíliares de mortos e desaparecidos políticos Ativistas dos direitos humanos e do direito à informação Juristas, promotores Arquivistas Historiadores Jornalistas
4 Governança	Significados relacionados à transparência pública, prevenção e combate da corrupção, controle social do Estado e administração pública, prestação de contas/ <i>accountability</i> . Também aprimoramento da gestão e maior eficiência da administração pública. Participação social na elaboração e controle das políticas públicas.	Jornalistas Ativistas do direito à informação Gestores públicos, principalmente das burocracias de controle Juristas Ativistas dos direitos humanos
5 Governo aberto	Transparência, prestação de contas <i>accountability</i> , controle social e participação nas políticas públicas mediadas pelas tecnologias da informação. Geração de valor público e privado a partir de dados governamentais abertos. <i>Hackativismo</i> , participação cívica digital.	<i>Hackativistas</i> Ativistas do direito à informação Gestores, pesquisadores, especialistas em tecnologia da informação no setor público

Fonte: elaboração do autor.

Os significados não são excludentes e muitas vezes se sobrepõem, se reforçam ou se articulam⁶⁶. Para cada um desses vetores de significados, também foi possível perceber os atores que tipicamente o “carregaram” em seus discursos, embora também se tenha observado que na prática alguns atores transitaram entre os vetores de significados ou atuaram decididamente em mais de um campo de ideias. Por razões óbvias, essa proximidade de significados ocorre entre as ideias relacionadas ao conhecimento histórico e o direito à memória e à verdade. Também os vetores de governança e governo aberto carregam muitos sentidos comuns e sua distinção analítica se justifica apenas porque as ideias sobre governo aberto surgem e ganham importância no Brasil, no final da década de 2000, quando a elaboração e a tramitação da LAI no Congresso já estavam avançadas.

A ordem desses vetores de ideias é um tanto arbitrária e não representa sua importância ou frequência nos discursos ou instrumentos de política. Ela segue de forma aproximada a cronologia de sua emergência no debate público sobre o tema do direito de acesso à informação, a partir do final dos anos 1970, tal como a pesquisa pôde constatar. Mas os limites são imprecisos e a ordem serve apenas como uma referência geral. As ideias relacionadas ao acesso à informação com fins de conhecimento histórico e como direitos civis ou fundamentais já estavam presentes na passagem dos anos 1970 para os 1980. O direito à memória e à verdade e a governança são conceitos que parecem ganhar importância no Brasil de forma mais ou menos simultânea a partir dos anos 1990.

Sob as perspectivas de Campbell (1998), Hall (1993) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993), esses vetores de ideias são constituídos tanto por elementos

⁶⁶ A pesquisa realizada indicou um sexto vetor de sentidos relacionados ao acesso à informação pública referente ao direito de acesso à informação ambiental. Trata-se de uma agenda que se desenvolve no Brasil a partir dos anos 1980 e se fortalece com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992 (Eco 92) (BARROS, L., 2004; DEL'OLMO, 2007; MACHADO, P., 1984). Em 1998, os deputados do PSDB Fabio Feldmann e Rita Camata apresentaram o PL nº 4.649/1998, que estabelecia normas para o acesso público aos dados e informações dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, baseando-se em conceitos e princípios constantes em diversas diretrizes da ONU e da Comunidade Europeia, organizadores do regime internacional sobre meio ambiente. O projeto tramitou no Congresso até 2003, quando foi sancionado pelo Presidente Lula como a Lei Federal nº 10.650/2003, que passou a vigorar no mesmo ano. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998). Optou-se por não incluir nesta dissertação a análise do processo de construção desta política, pois percebeu-se que ela se desenvolveu em uma outra trajetória, mobilizando atores e ideias em um subsistema distinto de políticas ambientais, sem relação direta com as políticas de transparência e acesso à informação que são foco desta dissertação.

cognitivos (crenças fundamentadas, relações causais) quanto por normativos (valores, julgamentos).

Em termos de generalidade, pode-se dizer que se situam entre os princípios específicos de políticas (pois se referem a uma ideia mais geral, o paradigma da transparência) e os princípios programáticos de políticas específicas, uma vez que também tratam de métodos, técnicas, procedimentos e instrumentos que orientam e viabilizam as ações e programas. Por analogia, o vetor “direito civil/ fundamental/ humano” do paradigma da transparência corresponderia em nível de abstração/generalidade à doutrina da segurança nacional do paradigma do sigilo.

4.4 A emergência do paradigma da transparência no Brasil

Identificar a origem ou o surgimento do paradigma da transparência no debate público brasileiro é uma tarefa impossível. Como aponta Kingdon (2014, p. 71), “ideias podem vir de qualquer lugar”, e buscar uma origem unívoca de uma ideia “conduz a uma regressão infinita”, que não contribui para explicar o surgimento de uma política pública.

Não obstante, baseando-se nos trabalhos de Marcia Lima (2007) e Helena Cordeiro (2012), fez-se um levantamento sistemático da produção acadêmica relacionada ao conceito de “direito à informação”. Seguiu-se a sugestão inicial das autoras em pesquisar publicações do campo do Direito e complementou-se com a busca do tema em publicações especializadas na área de Arquivologia e Ciência da Informação (que tradicionalmente tratam do tema do acesso à informação governamental), mas também em bases bibliográficas abrangentes de teses, dissertações e livros.

Embora a expressão “direito à informação” seja mais genérica que a ideia de direito de acesso à informação pública, ela serviu de *proxy* para buscar identificar a emergência entre especialistas do debate sobre este tema no Brasil nas últimas décadas. Os resultados são apresentados no Gráfico 2, na próxima página.

Gráfico 2 – Publicações relacionadas a “direito à informação” em bases de dados de bibliografias selecionadas, Brasil, 1975 – 2014

Fonte: elaboração do autor, com dados de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (2017), Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (2017), Senado Federal (2017b), Universidade de São Paulo (2017), Universidade Federal do Paraná (2017).
 Nota: busca de publicações (artigos, teses, dissertações, livros impressos) brasileiras com a expressão "direito à informação" em título ou assunto.

Em que pesem eventuais limitações de cobertura das bases bibliográficas e a generalidade do conceito de “direito à informação”⁶⁷, que abrange publicações que tratam sobre liberdade de expressão, liberdade de imprensa e direito à informação nas relações de consumo (no campo do Direito), o indicador sugere para o Brasil o que outras análises discutidas nas seções anteriores também afirmam como sendo uma tendência internacional: a emergência da ideia do direito de acesso à informação como um fenômeno que ganha importância na passagem do século XX para o século XXI. Embora as publicações no campo do Direito predominem e distorçam um pouco os resultados⁶⁸, é possível notar que nas

⁶⁷ Fez-se o mesmo levantamento para o termo “transparência”. A palavra é pouco comum nas publicações relacionadas à Arquivologia e Ciência da Informação e aparentemente mais genérica ainda no Direito e demais áreas de conhecimento. Para permitir uma análise mais consistente entre as bases de dados bibliográficas optou-se por comparar apenas o conceito de “direito à informação”.

⁶⁸ Segundo Marcia Lima (2007), na área do Direito, a republicação de um mesmo artigo em várias revistas é uma prática comum, por isso essa quantidade significativamente maior de obras.

demais áreas do conhecimento, as obras sobre o direito à informação começam a surgir timidamente a partir da segunda metade da década de 1990 e se tornam mais frequentes apenas a partir de 2005.

Essa mesma situação de pouca atenção ao tema é percebida em 1989 pelos editores da principal revista de Arquivologia do Brasil (Acervo, publicada pelo Arquivo Nacional), ao comentarem uma bibliografia selecionada sobre o tema do acesso aos arquivos:

Observa-se, todavia, que **apenas duas obras, das 113 listadas, enfocam a situação brasileira, isto porque o assunto tem sido pouco abordado entre nós**. Creio que foi José Honório Rodrigues o primeiro a fazê-lo. Como diretor do Arquivo Nacional (1958-1964) e historiador enfrentou os problemas causados pela falta de uma política de consulta no Brasil. A questão principal, apontada por ele, é a que **contrapõe o direito do cidadão de consultar os documentos públicos à razão do Estado, que, em nome de diversos interesses, dificulta ou impede o acesso a seus arquivos [...]** (SALGADO; FIGUEIREDO, 1989a, p. 119, grifo nosso)

Uma outra maneira de buscar indícios da entrada da ideia do direito de acesso à informação na agenda pública ou sistêmica (COBB; ELDER, 1971; BIRKLAND, 2015) no Brasil, foi por meio da observação da aparição desse tema na imprensa. Para isso fez-se um levantamento de notícias e artigos nos três jornais com maior circulação no Brasil⁶⁹ sobre o tema “direito à informação”. Os resultados são apresentados no Gráfico 3 a seguir.

⁶⁹ De acordo com a Associação Nacional de Jornais (2017)

Gráfico 3 – Notícias e artigos relacionados a “direito à informação” em jornais selecionados, Brasil, 1975 – 2014

Fonte: elaboração do autor, com dados de Folha de S. Paulo (2017), Grupo Estado (2017), O Globo (2017). Nota: busca de notícias, editoriais e artigos de opinião com a expressão "direito à informação" como palavra chave nas seções de opinião e política nacional.

Embora os resultados sobre a imprensa não sejam diretamente comparáveis com os anteriores sobre publicações acadêmicas, os dados confirmam a tendência geral da relativa novidade das ideias relacionadas ao direito à informação na agenda pública brasileira, com o tema ganhando importância apenas na segunda metade da década de 2000⁷⁰. No entanto, o gráfico registra uma variação importante nos anos 1980 para os jornais Folha de S. Paulo e O Globo. Uma breve análise das notícias publicadas nesse período demonstra a cobertura que esses diários realizaram sobre a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), na qual o debate sobre direito à informação em suas várias modalidades, incluindo o acesso à informação governamental, teve destaque importante, sendo inscrito no artigo 5º da Constituição de 1988.

⁷⁰ No caso da imprensa, também se testou o termo “transparência”. Apesar de igualmente confirmar a tendência de mais menções a partir da década de 2000, ele se mostrou de conteúdo muito mais genérico, por isso optou-se por utilizar a *proxy* “direito à informação”.

Há então indícios que confirmam que no Brasil o paradigma da transparência começa a se manifestar na agenda pública apenas no início do século XXI. Mas, e quanto a sua presença na agenda política?

Buscou-se explorar esse aspecto, seguindo o exemplo de análise que Worthy (2017) realizou para o caso inglês, verificando a incidência do tema do direito à informação nos discursos parlamentares dos deputados brasileiros nas últimas décadas. Os resultados constam na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Discursos relacionados ao direito/acesso à informação na Câmara dos Deputados, Brasil, 1975 – 2014

Discursos em plenário sobre os temas	1975 1979	1980 1984	1985 1989	1990 1994	1995 1999	2000 2004	2005 2009	2010 2014
“Direito à informação”	0	0	0	0	0	52	86	91
“Acesso à informação”	0	0	0	0	0	102	183	322

Fonte: elaboração do autor, com dados de Câmara dos Deputados (2017). Nota: O Banco de Discursos da Câmara dos Deputados contém pronunciamentos dos deputados e de convidados em sessões plenárias da Câmara e do Congresso Nacional a partir de 1946, mas não inclui discursos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Os dados, mais uma vez, reforçam a percepção de que o tema do acesso à informação é um fenômeno político recente. Na arena política legislativa, o assunto é virtualmente desconhecido (ou ignorado) até os anos 2000. Vale registrar que, mesmo a partir desse período, uma análise do conteúdo dos discursos parlamentares indica uma grande incidência de falas que tratam de temas relacionados à liberdade de imprensa e comunicação. O direito de acesso à informação governamental é um tema bem menos frequente nos pronunciamentos. No entanto, o assunto torna-se mais comum nos debates parlamentares no período 2005-2009 e isso decorre do avanço da tramitação da LAI na Câmara, principalmente após o envio do Projeto de Lei nº 5228 de 2009 pelo Executivo, que propunha regulamentar as disposições constitucionais sobre o acesso à informação governamental e apensado ao Projeto de Lei nº 219 de

2003, proposto pelo Deputado Reginaldo Lopes (PT), resultou na Lei de Acesso à Informação.

4.5 Debates incipientes: 1975-1984⁷¹

Na longa década de declínio do regime militar, o debate sobre o direito de acesso à informação detida pelo Estado é esporádico. Como apresentado no capítulo anterior da dissertação, até 1977, vigoravam as regras para a salvaguarda de informações sigilosas promulgadas em 1967 e 1971, que então foram substituídas por uma norma ainda mais detalhada e que possibilitava maior discricionariedade da burocracia na classificação de informações confidenciais.

Na articulação entre o Jornalismo e o Direito, intelectuais prestigiados como Barbosa Lima Sobrinho (1980) e René Ariel Dotti (1980) se aproximavam do tema do direito à informação sob uma perspectiva doutrinária e histórica, discutindo-o de forma mais abrangente como uma derivação da liberdade de expressão de pensamento e opinião. Apesar da discussão ampla e da densidade teórica dessas obras, o direito de acesso à informação governamental não é tratado como um direito específico.

No entanto, pontualmente o assunto aparecia no debate público, mais no sentido de crítica ao autoritarismo e denúncia da censura e do sigilo do Estado, principalmente no vetor de sentidos relacionados aos direitos civis e fundamentais, mas também apontando a falta de transparência do governo e a inexistente prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos. Alguns artigos de opinião publicados no período dão o tom e o sentido das discussões que, na perspectiva jornalística, em geral considera a imprensa como a mediadora natural do acesso dos cidadãos às informações sobre o governo. Em maio de 1977 um articulista da Folha de S. Paulo refletia:

A redução progressiva do centro de decisão do poder, nos últimos anos, tornou cada vez mais difícil entre nós, o acesso à informação política e

⁷¹ Os limites temporais adotados para a análise são arbitrários e buscam ressaltar a predominância de determinadas ideias em contextos distintos. No entanto, há processos políticos abrangentes e mesmo mais específicos, relacionados à construção das políticas de acesso à informação, que atravessam esses períodos. Sendo assim, os recortes temporais são apenas referências que ajudam a organizar a análise e a destacar os argumentos.

a correta avaliação dos acontecimentos. [...] Os raros políticos que participam das reuniões decisivas mais fechadas, ou que têm conhecimento do que nelas se passa, tendem a proteger a posição privilegiada que ocupam, próxima dos fatos. [...] Na situação de excepcionalidade político-jurídica, o mais que se consegue de políticos ou não políticos ligados aos centros de decisão é a chamada informação em “*off*”, divulgável com restrições e, por isso mesmo carente de força [...] (LIMA, R., 1977, p. 8)

Na mesma linha, um editorial também da Folha em 1976 criticava a censura ainda imposta a alguns jornais e denunciava a corrupção e o uso político de outros diários por governantes que utilizavam recursos públicos para pagar propaganda política pessoal nesses jornais. No conjunto, tal situação prejudicava o acesso à informação pelos cidadãos e sua capacidade de participação política:

O sentido real dessa liberdade [de imprensa] é propiciar [aos cidadãos] o acesso a todas as informações de maneira que possam fazer um juízo autorizado a respeito das coisas e dos governos, para que participem conscientemente da vida comunitária [...] (INFORMAÇÃO..., 1976, p. 2)

A falta de transparência da administração pública também era apontada. Ao informar sobre a elaboração do orçamento do Governo Federal de 1977, Oliveira Filho (1977, p. 25) destacava em matéria jornalística a falta de informações consistentes por parte das autoridades econômicas. Após uma crise relacionada aos debates sobre o orçamento proposto pelo governo, o jornalista lamentava que “as portas de acesso às informações no Banco Central, costumeiramente já de difícil acesso, foram completamente fechadas”.

Sob o mesmo tema, notícia de 1977 informava sobre um projeto de lei que tramitava no Senado Federal com o objetivo de limitar os vencimentos dos funcionários do alto escalão do governo ao teto representado pelo salário do presidente da República. Na avaliação dos Senadores, a medida era benéfica pois também permitia abrir a “caixa preta” dos salários das empresas públicas, de economia mista e fundações:

[a proposta] visa sobretudo coibir um abuso denunciado por vários parlamentares, inclusive arenistas, mas por trazer a público a dificuldade que os congressistas encontram para que o Executivo cumpra o dispositivo constitucional e lhes preste as informações solicitadas. [...] A desconsideração quanto aos requerimentos de informação é tão frequente que o líder do MDB no Senado, Franco Montoro, já solicitou à Comissão de Justiça que se pronuncie sobre a hipótese de aplicação da Lei de Responsabilidade às autoridades que não respondem [...] (SALÁRIOS..., 1976, p. 5)

Ideias relacionadas à proteção de direitos fundamentais ou civis também eram mobilizadas na defesa de regras de acesso à informação naquele momento. Em 1977, um editorial entusiasmado na Folha de S. Paulo enquadrava a questão na perspectiva das liberdades individuais contra o poder despótico do Estado agora munido de maiores capacidades de vigilância e repressão em razão das novas tecnologias. O texto representa bem todo um contexto e um debate que se desenvolvia entre os anos 1970 e 1980 que articula os direitos de acesso à informação e de privacidade, no contexto do avanço da “informática” e por isso transcrevem-se trechos mais extensos:

[...] projeto de emenda à Constituição apresentado pelo deputado Faria Lima, da Arena de São Paulo, assegurando a qualquer cidadão, “o acesso às informações de caráter pessoal, existentes em órgãos governamentais e privados, sendo-lhes garantido o direito de retificá-las nos termos da lei”. O projeto do deputado Faria Lima é merecedor de apoio nacional. Ele proporciona ao nosso tão indefeso cidadão um dos raros instrumentos eficazes de defesa contra essa nova praga social [...] o Estado policial [...] um Estado em que a privacidade do cidadão estaria sob controle absoluto do aparelho policial, armado com os mais amplos sistemas eletrônicos representaria a realização ideal de um regime totalitário. [...] No Brasil, o contraste entre a eficiência tecnológica do sistema policial e os direitos do cidadão é uma permanente ameaça à liberdade [...] Pobre do brasileiro que tem a desventura de cair nas malhas da informação policial. A sua ficha, mesmo organizada pelo sistema de computação pode conter qualquer falsidade forjada pela incompetência ou capciosidade de informantes anônimos que ali permanecerá até o fim dos seus dias [...] (EM DEFESA..., 1977)

Na verdade, o Deputado Faria Lima (ARENA) não apresentou um projeto de emenda constitucional e sim o PL nº 4.365/1977 com o objetivo de criar um “Registro Nacional de Banco de Dados,” visando estabelecer normas de proteção da intimidade contra o uso indevido de dados arquivados em sistemas eletrônicos de processamento de órgãos públicos e empresas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1977). A proposta explicitava uma preocupação emergente em vários países, naquele período, relacionada às ameaças percebidas à privacidade, em razão do avanço das tecnologias da informação e seu uso crescente pelas empresas e governos (NEWMAN, 2012).

O projeto de lei, no entanto, tratava mais de proteção à privacidade que de acesso à informação governamental em sentido amplo. Seu foco se limitava apenas às informações de caráter pessoal, armazenadas pelo Estado, um sentido

que seria recorrente nas ideias relacionadas às políticas de acesso à informação a partir de então e que mais tarde resultaria no instrumento do *habeas data* na Constituição de 1988.

Não obstante, apesar de justificativas enfáticas relacionadas aos direitos de privacidade, o Deputado Faria Lima permanecia orientado pelo paradigma do sigilo relacionado às razões de Estado e manteve em seu PL artigos que asseguravam que o conteúdo de bancos de dados de órgãos governamentais seria mantido fora da possibilidade de acesso público, “para o bom uso dos dados que deverão **revestir-se de sigilo**, quando traduzirem **aspectos de segurança nacional**.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1977, paginação irregular, grifo nosso). O projeto foi rejeitado pela Comissão de Constituição e Justiça em 1981, em razão de propor a delegação de atividades a órgão da administração pública, uma prerrogativa do Executivo.

Outras propostas legislativas, com objetivos e justificativas semelhantes, foram apresentadas na Câmara, nesse período, pela Deputada Cristina Tavares (PMDB) (PL nº 4646/1984) e pelos Deputados José Jorge (PDS) (PL 4.766/1984) e Freitas Nobre (PMDB) (PL nº 4.856/1984), que se relacionam aos debates sobre a Política Nacional de Informática ao longo de 1984. Esse tema suscitou intensa disputa entre uma perspectiva de controle civil do setor *versus* o domínio dos órgãos de segurança militares, incluindo o controle de bancos de dados públicos com informações pessoais. O assunto foi frequentemente discutido nos jornais no período, indicando tratar-se de uma questão premente na agenda pública e na arena legislativa naquele momento. (LIDERANÇAS..., 1984)

Com o fortalecimento da oposição parlamentar ao Executivo a partir da segunda metade dos anos 1970, o conflito por informações no interior do Estado foi algo frequente. Diversas notícias da época relatam as críticas de deputados e senadores à política de sigilo disseminada nos órgãos de governo. As questões ligadas ao orçamento (como indicadas acima) eram as mais comuns, mas o segredo relacionado às informações do programa nuclear também foi alvo de disputas entre o Executivo e o Legislativo, na passagem da década de 1970 para a de 1980 (CPI..., 1979). Nos Estados Unidos, esse conflito entre os poderes da República pelo controle da informação contribuiu para a aprovação do *Freedom of Information Act* em 1966 (SCHUDSON, 2015). No Brasil da ditadura e da transição

controlada pelos militares, uma lei semelhante levaria ainda cerca de três décadas para ser aprovada.

Não obstante, motivados pelo clima de descompressão do regime e a maior sensibilidade em relação às questões relacionadas aos direitos dos cidadãos, alguns atores políticos foram mais ousados e buscaram atacar diretamente o paradigma do sigilo no Estado.

Tal foi a iniciativa do Deputado Mendonça Filho (do oposicionista MDB) que, ao final de 1979, apresentou o Projeto de Lei nº 2.153, que de forma bastante singela (em apenas três artigos), estipulava que “os documentos oficiais sigilosos poderão ser divulgados ao público decorrido o prazo de dez anos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1979, paginação irregular)⁷². O PL justificava a medida considerando que os RSAS então vigentes não dispunham de regras sobre a desclassificação do grau de sigilo dos documentos oficiais, portanto, a atribuição do segredo poderia vigorar por tempo indeterminado. Na exposição de motivos do projeto, o Deputado afirmava que essa era uma condição incompatível com as democracias modernas (citando a lei norte-americana sobre a questão) e que no próprio governo, observava-se no Ministério da Justiça uma “mudança quanto ao sigilo, para a adoção de uma legislação que preserve integralmente o acervo histórico da política brasileira”, mas que permitisse sua consulta por meio do estabelecimento de prazos para a quebra do sigilo desses documentos. O PL de Mendonça Filho seria rejeitado em maio de 1981 pela Comissão de Comunicação da Câmara, sob a justificativa de que seria mais adequado aguardar o resultado dos estudos que o Ministério da Justiça estava realizando sobre o tema. Os estudos mencionados relacionam-se ao projeto de lei que resultou, cerca de uma década mais tarde, na Lei de Arquivos, promulgada em 1991, conforme será discutido adiante.

Projetos legislativos semelhantes foram apresentados nesse período. A falta de limites de prazo para o sigilo dos documentos era o principal problema de política pública identificado nessas propostas e os instrumentos muitas vezes se restringiam a oferecer soluções simplistas para isso. Em 1977, o Senador

⁷² A pesquisa realizada revelou a existência de cerca de 40 projetos de lei na Câmara dos Deputados e no Senado sobre o direito de acesso a informações governamentais, entre 1975 e 2011. Ao longo deste capítulo, será apresentada e discutida apenas uma pequena amostra deste total, que se considera representativa das principais ideias em discussão em cada período.

Vasconcelos Torres (da ARENA, partido governista) propunha que, após quinze anos, fosse considerado extinto o sigilo de qualquer documento arquivado em órgãos da administração pública. De modo semelhante ao PL de Mendonça Filho o projeto era bastante simples, mas tinha o cuidado de assegurar o sigilo permanente de documentos classificados como ultrassecretos, sob a razão da segurança nacional. Todavia, a justificativa pela abertura dos demais arquivos era enquadrada na perspectiva do valor do conhecimento histórico para o especialista e o cidadão comum e representava um elemento que sinalizava o desenvolvimento do país, ao afirmar que

[...] é desnecessário e até prejudicial ao interesse público que se mantenham indefinidas barreiras em torno dos documentos que os encerram ou veiculam. É uma exorbitância típica de país subdesenvolvido [...] Todos os papéis que integram o documentário estatal podem e devem ser consideradas fontes históricas, à disposição de qualquer estudioso, ou simples curioso que desejar examiná-los [...] As grandes nações do mundo, as mais desenvolvidas, caminham hoje para esse movimento de abertura em torno de tudo que se situa na área de sua história antiga ou recente. Procuram, para isso, estabelecer limites de tempo aos "assuntos proibidos" [...] (CONGRESSO NACIONAL, 1977a, p. 1812).

Cerca de um mês após ter sido apresentado, o PL de Vasconcelos Torres era rejeitado na Comissão de Justiça, por ser “inconveniente e injurídico” ao “desenvolvimento e interesses brasileiros” daquele momento. (CONGRESSO NACIONAL, 1977b, p. 3034)

Em 1981, o Deputado Jorge Gama, do PMDB, apresentava o PL nº 5.670, que definia prazos máximos de sigilo para cada uma das classificações estabelecidas no RSAS de 1977, variando de vinte anos para os documentos ultrassecretos a cinco anos, para os reservados. Além disso, o projeto proibia a destruição de documentos sigilosos e estipulava a divulgação no Diário Oficial do conteúdo de documentos desclassificados. Na exposição de motivos do projeto de lei, o deputado criticava o fato de a legislação em vigor ser bastante eficaz no estabelecimento do sigilo, mas não considerar hipóteses e prazos de desclassificação de documentos. E também sugeria que as regras do RSAS facilitavam a eliminação deliberada de documentos pelas autoridades. Aqui o argumento da importância histórica dos arquivos parece indicar de forma sutil que o RSAS facilitava a destruição de provas de crimes cometidos na ditadura:

No vigente Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos, de acordo com as conveniências das autoridades, documentos podem ser destruídos [...] deixando ao país uma melancólica perspectiva de não ter, no futuro, **conhecimento dos fatos reais e das responsabilidades dos que deles participaram**. [...] a inexistência de uma legislação que estabeleça prazos e fixe critérios para as liberações de documentos sigilosos é a causa principal da **destruição do acervo de fatos que são necessariamente esclarecedores da história do próprio país** [...]. Levando-se em consideração que tais assuntos deverão ser [...] destruídos de acordo com a conveniência das autoridades, pouco restará ao conhecimento do povo brasileiro, daqui a alguns anos, **do que efetivamente ocorreu no país** [...] (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1981, paginação irregular, grifos nossos)

O projeto foi elogiado e aprovado pelo relator da Comissão de Comunicação, Deputado Fernando Lyra (PMDB), com o argumento de que o PL visava fixar a “responsabilidade histórica das pessoas eventualmente ocupando posições no governo que participaram dos acontecimentos e que julgaram ser indispensável conservá-los em segredo.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1981, paginação irregular). Anos depois, como Ministro da Justiça no início do governo José Sarney, Lyra lideraria a elaboração de um anteprojeto de lei do Executivo sobre acesso à informação governamental com algumas características semelhantes à LAI promulgada em 2011, como será apresentado adiante. O PL nº 5.670/1981 do Deputado Jorge Gama tramitou na Câmara e chegou ao Senado, mas lá foi arquivado em 1991.

Essa preocupação com a questão arquivística, no sentido da preservação e do acesso aos documentos oficiais com o objetivo de proporcionar o conhecimento da história nacional é um dos vetores de significados sobre o acesso à informação governamental mais presente nesse período. O tema era objeto de discussão por parte da pequena comunidade arquivística, que articulava servidores públicos e pesquisadores da área (RODRIGUES, J., 1978; SOARES, N., 1978) e tentava fortalecer e institucionalizar o campo epistêmico e profissional da Arquivologia no Brasil, com a instituição de cursos superiores, a constituição de associações profissionais, o lançamento de revistas científicas e a organização de congressos (JARDIM, 2006; DELMAS; TAVARES; CORREA, 2017; SILVA; ORRICO, 2014; SOARES, N., 2012). Nos Congressos Brasileiros de Arquivologia, realizados a partir de 1972, a questão do acesso público aos documentos de arquivo foi tema de conferência e de recomendação aos órgãos governamentais

no encontro de 1976 (tornando-se frequente mais tarde e presente nos Congressos de 1986, 1988, 1990, 1992, 1994 e 1998). (BOTTINO, 2014)

A mobilização dessa comunidade e o empreendedorismo político de Celina Vargas, Diretora do Arquivo Nacional desde 1980, logrou colocar o tema dos arquivos na agenda política, incluindo as questões de acesso aos documentos oficiais.

Em 1981, o Ministério da Justiça colocava para debate e sugestões públicas um anteprojeto de lei que estabelecia uma política nacional de arquivos públicos e privados. A comunidade arquivística envolveu-se, desde o início, nas discussões sobre este anteprojeto e contribuiu com sugestões ao texto. Após essa etapa de discussões, no final de 1984, o Executivo enviava o PL nº 4.895/1984 à Câmara.

O projeto representava a primeira proposta de uma política nacional de arquivos no Brasil e era justificado pelo dever do Estado em assegurar a preservação do patrimônio histórico e cultural, constituído pelos documentos. Deste modo, o projeto incluía disposições sobre o direito de acesso aos arquivos sob a perspectiva da pesquisa histórica: “É assegurado o direito de livre acesso e pesquisa quanto a documentos de arquivos permanentes, estimulando especialmente o desenvolvimento da pesquisa [...]”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1984a, paginação irregular)

Assim, na primeira versão do PL, o direito de acesso era restrito aos documentos mais antigos, que estavam arquivados em definitivo (documentos permanentes), excluindo os registros correntes, ou seja, em uso pela administração. Também era limitado aos documentos que não fossem considerados sigilosos, de acordo com o RSAS vigente (no caso desses, as regras de acesso teriam de ser definidas em outra legislação).

Em longa tramitação, o projeto foi bastante discutido e sofreu diversas emendas na Câmara e no Senado, com a participação da Associação de Arquivistas Brasileiros e de especialistas do Arquivo Nacional. Nesse debate, o enquadramento do direito de acesso à informação sofreu uma ampliação de perspectiva. Em emendas elaboradas com o apoio de arquivistas, o direito de acesso passa a ser enfatizado como um direito fundamental, antes mesmo de um instrumento para a pesquisa científica:

[...] o Estado deve resguardar e garantir o mais amplo acesso aos documentos públicos, **como um dos princípios essenciais dos direitos do cidadão** e que, para o próprio desenvolvimento da pesquisa científica, é imprescindível ampliar o acesso aos documentos de arquivo [...] (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1984a, paginação irregular, grifo nosso)

Pode-se perceber um processo de aprendizagem de políticas dos atores envolvidos nessa iniciativa, uma vez que o instrumento proposto foi se sofisticando ao longo das discussões e da tramitação do projeto que durou uma década.

Disposições sobre o direito de acesso e suas restrições foram detalhados e passaram a integrar um capítulo específico da norma. O direito de acesso aos documentos de arquivo foi reforçado e ampliado de modo a abranger todos os tipos de documentos armazenados e não apenas os “históricos”, bem como garantir acesso a documentos de interesse público armazenados em órgãos privados. O princípio até então vigente do sigilo eterno foi abandonado e o prazo máximo de sigilo de documentos ultrassecretos foi fixado em trinta anos e em cem anos, no caso de registros que tratam da intimidade ou vida privada, com a ressalva de que decisão judicial poderia determinar a consulta reservada de documentos sigilosos para esclarecimento de situações ou defesa de direitos individuais. Não obstante, o PL colocava a necessidade de decreto posterior que regulamentasse as categorias de sigilo e seus respectivos prazos, o que constituiria, nos anos seguintes, uma outra arena de disputas entre os atores envolvidos com a questão.

O PL nº 4.895/1984 foi apresentado à Câmara pelo Executivo em dezembro de 1984, sendo uma das últimas iniciativas políticas do Presidente João Figueiredo, derradeiro general a governar o país. O projeto de lei tramitou no Congresso até 1991, quando foi finalmente sancionado por Fernando Collor, primeiro presidente eleito pelo voto popular após 21 anos de ditadura. O PL original foi promulgado como a Lei nº 8.159, a Lei de Arquivos, que se tornou o principal instrumento normativo de políticas públicas relacionadas ao acesso à informação governamental ao longo dos anos 1990 e 2000. A Lei de Arquivos nasceu como iniciativa do governo militar e sob o paradigma do sigilo, mas os arquivistas, historiadores, congressistas e demais atores envolvidos em sua construção conseguiram conduzi-la no sentido da transparência, apesar das limitações ainda existentes no instrumento. Assim, pode-se compreender que ela atravessa e conecta em termos temporais e de ideias, períodos distintos da história recente do

país. Na seção seguinte, vai se discutir o debate sobre o acesso à informação após o fim da ditadura e até o início da década de 1990.

4.6 O reconhecimento do direito de acesso à informação pública: 1985-1991

Após o fim de uma ditadura de 21 anos, os sentimentos públicos no Brasil da Nova República eram de entusiasmo democrático e de elevadas expectativas em relação à capacidade de o novo regime político conseguir resolver os graves problemas econômicos herdados dos governos militares, diminuir a “dívida social” da nação com os mais pobres e extinguir toda a estrutura jurídica e político-administrativa autoritária e repressiva legada do regime anterior, o assim chamado “entulho autoritário”. Apesar da transição pactuada e controlada pelos militares, que assumiram um papel mais discreto, mas continuaram como atores políticos relevantes (CASTRO; D’ARAÚJO, 2001; CARVALHO, 2006; ZAVERUCHA, 2000), a retórica do novo regime civil buscava incutir na sociedade a sensação de início de um novo tempo, no qual as liberdades e os direitos seriam reconhecidos e garantidos por uma nova ordem política e constitucional em construção com a participação de todos.

O tema do acesso à informação governamental estava presente na agenda pública, principalmente sob a perspectiva dos direitos fundamentais, relacionados ao enorme acervo de dados pessoais acumulados pelos serviços de informação do regime militar (CÂMARA QUER..., 1985; CONSTITUINTE..., 1985). Debates sobre transparência e controle das ações do Executivo no novo regime democrático também estavam postos, mas com menor incidência (CONGRESSO FISCALIZARÁ..., 1984).

O enorme sucesso da obra *Brasil: Nunca Mais*, lançada em 1985, iria colocar no centro do debate público os detalhes sobre a violenta repressão da ditadura, a partir da análise de um conjunto de mais de um milhão de páginas de documentos oficiais do regime militar, que foram copiadas de forma clandestina em uma operação realizada ao longo de três anos por um pequeno grupo de advogados e militantes da oposição ao regime (BRASIL: NUNCA MAIS... 2016; FIGUEIREDO, 2011). É significativo que a primeira e até hoje uma das maiores

divulgações de documentos relativos à repressão da ditadura, tenha sido realizada por uma iniciativa da sociedade e não do Estado brasileiro.

De todo modo, esse era o contexto daquele período de redemocratização e todos esses elementos contribuíram para as discussões que resultaram no reconhecimento do direito de acesso à informação pública na Constituição de 1988.

O debate da redemocratização relacionado ao direito de acesso à informação suscitou reflexões teóricas sobre o assunto. Em 1986 o diplomata João Almino publica uma obra na qual discute os princípios da transparência e do direito à informação a partir da perspectiva kantiana, que se torna uma referência bastante frequente nos trabalhos posteriores (ALMINO, 1986; ROMANO, 1986). No mesmo ano, a jornalista Ana Lagôa (1986) criticava na revista Lua Nova a ambivalência do governo Sarney em relação ao aparato de vigilância herdado da ditadura, denunciava a sistemática ocultação e destruição de documentos pelos órgãos de informação e acreditava que somente na Constituinte haveria possibilidade de enquadrar o SNI e as Forças Armadas e colocar tais arquivos sob controle civil. A partir de uma visão menos comum no debate sobre o tema naquele momento, Adelaide Ramos e Côrte (1986) defendia que a reforma administrativa pretendida pelo governo Sarney deveria considerar a disponibilização de informação governamental como um serviço público a ser oferecido aos cidadãos.

Após a Constituinte, Celso Lafer (1988) dedica um capítulo de sua obra sobre os direitos humanos para discutir a questão do direito à informação. Manuais jurídicos desse período incluem os princípios da transparência na administração pública e do direito de acesso à informação sobre os atos administrativos do Estado, como uma garantia fundamental dos cidadãos, e o *habeas data* é saudado como uma importante inovação constitucional na Carta de 1988. (MEDAUAR, 1992; MEIRELLES, 1990; MELLO, 1991; SILVA, José, 1989). Uma edição da revista do Arquivo Nacional é dedicada ao “tema da liberdade de informação e de acesso às fontes documentais produzidas pela administração pública”. (SALGADO; FIGUEIREDO, 1989b).

Sob várias perspectivas, o direito de acesso à informação pública passava a ser reconhecido como tal, mesmo que em um debate restrito a comunidades epistêmicas específicas.

No período anterior à Assembleia Nacional Constituinte, algumas propostas legislativas, sem maiores repercussões, trataram da recorrente questão do acesso a informações pessoais em bancos de dados dos órgãos públicos e privados. Mas o clima de opinião e a conjuntura política da Nova República estimulavam iniciativas de reformas políticas que contribuiriam para que o tema do acesso à informação governamental finalmente entrasse na agenda governamental.

Em meados de 1985, jornais informavam que o Ministério da Justiça, sob o comando de Fernando Lyra, preparava um conjunto de medidas para serem implementadas antes mesmo da nova constituição, visando “a valorização da cidadania e a definição de rotinas próprias do estado de direito democrático” e a “reformulação e revogação de leis e decretos autoritários”. Dentre as medidas, o Ministério preparava o projeto de uma lei de acesso à informação pública. O tema do acesso à informação, até então circunscrito à arena legislativa, passava a ser debatido na arena do Executivo Federal, onde poderia ter mais condições de prosperar como uma política pública.

A iniciativa fora anunciada oficialmente no encontro anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC de 1985, pelo secretário-geral do Ministério da Justiça, José Paulo Cavalcanti, que informava a comunidade científica sobre a elaboração do anteprojeto de lei a ser enviado ao Congresso ainda naquele ano, visando regulamentar o direito amplo de acesso dos cidadãos às informações detidas pelo Estado, “preservando áreas bem definidas de informação reservada”. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA..., 1985; NOVA..., 1985)

Segundo o próprio Cavalcanti, que foi entrevistado na pesquisa que fundamenta esta dissertação, a iniciativa de uma lei de acesso se inscrevia em um contexto maior de reforma do marco normativo relacionado à informação em sentido amplo, que o Ministério da Justiça planejava no início do governo Sarney. Além de uma lei de acesso à informação, tratava-se de eliminar legislações relacionadas à censura, propor um novo marco regulatório para a imprensa, uma política nacional de arquivos e uma regulamentação sobre a proteção da privacidade. De fato, a pesquisa realizada obteve junto ao Arquivo Nacional cópias dos anteprojetos de lei, que apresentam: 1) a minuta de uma lei de arquivos, que traz elementos das versões do PL que foi elaborado pela Câmara naquele período, indicando a circulação de ideias entre os atores políticos do Executivo e do

Legislativo; 2) em separado, uma das versões do anteprojeto de uma lei de acesso à informação e de proteção da privacidade, que formavam um mesmo instrumento de políticas.

Apesar de o tema do direito à informação naquele momento estar tendo certa repercussão na agenda pública, seu ingresso na agenda governamental foi claramente um processo de mobilização interna, originado no interior do próprio governo, nos termos de Cobb, Ross e Ross (1976). O anúncio da iniciativa na reunião da SBPC foi parte de uma estratégia de construir uma aliança com atores que compartilhavam crenças a respeito do acesso à informação de modo a ganhar legitimidade e apoio para a proposta. Segundo Cavalcanti, naquele momento, um tema que incomodava muito determinados setores da comunidade científica nacional era a falta de transparência do governo em relação ao programa nuclear brasileiro que, segundo alguns, representava riscos de acidentes graves e excluía os cientistas civis das pesquisas relacionadas ao assunto. Desse modo, a ideia de uma lei de acesso à informação era bem avaliada, pois poderia ajudar a romper o paradigma do sigilo em relação a esse programa, mas também no setor público com um todo, facilitando o acesso a informações necessárias para o desenvolvimento científico e tecnológico no país, o que vai na linha da importância do conhecimento especializado na construção de políticas, tal como referido por Sabatier e Jenkins-Smith (2007).

O jurista também relatou a necessidade de construção de consenso com as Forças Armadas para que o projeto tivesse viabilidade, em um processo de “suavização” das ideias (KINGDON, 2014). Segundo ele, os militares basicamente exigiram que fossem mantidos quatro níveis de classificação de sigilo semelhantes ao RSAS então vigente, o que foi atendido na proposta da lei de arquivos, com a qual o projeto de acesso à informação se articulava. Ocorre que naquele momento as próprias Forças Armadas não eram um ator político coeso e sim uma miríade de grupos em disputa por algum protagonismo no novo regime político e os conflitos com a comunidade de informações em relação ao projeto logo vieram à tona, como se verá adiante.

O anteprojeto de lei de acesso à informação elaborado pelo Ministério da Justiça entre 1985 e 1986 tinha como referências as legislações dos Estados Unidos e, principalmente, a do Canadá que traz em um mesmo instrumento

aspectos relacionados ao direito de acesso à informação pública e de proteção à privacidade. Bastante detalhada na definição de conceitos, a norma em 52 artigos já apresentava alguns princípios comuns nas legislações contemporâneas, como a máxima divulgação (a publicidade é a regra e o sigilo, a exceção); a abrangência nacional, incluindo todos os poderes e entes federativos; a fixação de prazo para atendimento de solicitações (trinta dias); a disponibilização parcial de informações, no caso de trechos serem considerados sigilosos; a responsabilização e aplicação de sanções individuais a servidores que desrespeitam a lei, entre outros. Por outro lado, a proposta também trazia elementos que na perspectiva atual são vistos como limitadores do direito de acesso, como a precedência de expedição de certidões e não o acesso à informação primária; o direito de acesso à informação apenas por cidadãos brasileiros ou residentes no país; e a inexistência de determinações de transparência ativa pelos órgãos públicos, ou seja, da divulgação de certas informações mesmo sem que haja solicitações pelos cidadãos.

De todo modo, nos termos de Hall (1993), o anteprojeto pode ser interpretado como uma tentativa de mudança de paradigma na ação do Estado relacionada ao acesso à informação governamental que se inscrevia num quadro mais amplo de mudança paradigmática das políticas públicas no processo de redemocratização após o fim da ditadura.

O marco normativo proposto e relacionado à informação pública – lei de arquivos e de acesso à informação e proteção da privacidade – representava um acúmulo de experiências e conhecimentos na percepção de fracassos e insatisfação com resultados anteriores da política (as dificuldades de acesso à informação dada a regulamentação restritiva vigente e o insucesso de outras propostas legislativas sobre o tema) e trazia novos conhecimentos para a política (as legislações estrangeiras sobre o tema). As políticas que eram planejadas pelo Ministério da Justiça alteravam a hierarquia de valores e objetivos da ação pública nesse campo, com a ideia do acesso à informação se tornando a regra e o sigilo, a exceção.

Do mesmo modo, também promovia o debate público e a disputa política entre paradigmas, com a mudança de autoridade sobre a política, que passaria a ser de competência do Ministério da Justiça e do Arquivo Nacional. Nesse ponto,

vale registrar que o assunto da nova lei de acesso à informação em elaboração teve razoável frequência na imprensa naquele período, motivando editoriais e artigos de opinião nos principais jornais do país, bem como trazia preocupação para a ainda ativa comunidade de informações em operação do SNI, que a combatia por entendê-la contrária “aos interesses daquele serviço e aos métodos de trabalho de seus agentes”. (ESTADO..., 1986; JUSTIÇA..., 1986; LIMA, R., 1986; SNI..., 1986)

Em meio a polêmicas e conflitos com a influente ala militar no governo Sarney e uma constituinte no horizonte, o projeto de lei de acesso à informação de 1986 não avançou. Em meados daquele ano, Fernando Lyra e seu grupo foram substituídos na direção do Ministério da Justiça por uma equipe mais próxima do presidente Sarney (Lyra era uma escolha de Tancredo Neves). O novo ministro, Paulo Brossard, não deu continuidade ao projeto. Se tivesse sido aprovada em 1986, o Brasil seria o segundo país da América Latina a ter uma lei de acesso à informação, depois apenas da Colômbia. Mas assim não ocorreu, e a sociedade brasileira só teria esse instrumento 25 anos depois.

No entanto, após muitas disputas, o direito de acesso à informação seria ao menos reconhecido na assim chamada “Constituição Cidadã”.

Em numerosos trabalhos recentes que tratam do direito de acesso à informação pública no Brasil, é mencionado o seu reconhecimento na Constituição de 1988, como se fosse algo dado, que não merecesse grande discussão. É compreensível que essa visão se concentre no resultado e ignore todo o processo político de construção do reconhecimento desse direito na Assembleia Nacional Constituinte – ANC. Todavia, nos parágrafos seguintes, vai se fazer um breve registro desse desenvolvimento, apontando as ideias e sentidos envolvidos no debate e nas disputas de paradigmas que resultaram no reconhecimento do direito de acesso à informação pública na Constituição de 1988 em seus artigos 5º e 216º.

De partida, pode-se notar como o texto final da Constituição de 1988 expressa vetores de ideias sobre o direito de acesso à informação pública pelos cidadãos que eram predominantes no debate público relacionado ao tema no contexto da redemocratização. O significado mais importante, sem dúvida, fazia referência aos direitos fundamentais de cidadania e carregava um forte componente de garantia e proteção das liberdades individuais contra o Estado,

algo muito coerente em uma sociedade civil que buscava se reorganizar politicamente em bases democráticas após mais de duas décadas de ditadura (ROCHA, Antônio S., 2013).

Esse sentido inspirou os atores (concretos, com suas ideias, divergências, ambiguidades e conflitos, e não a figura abstrata e monomórfica do “legislador”, tão comum na narrativa do Direito) na construção política dos princípios sobre o direito de acesso à informação que foram registrados no artigo 5º da Carta, que trata dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos:

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; [...]

LXXII - conceder-se-á habeas data:

a) **para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante**, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; [...] (BRASIL, 1988, grifos nossos)

A seguir, será feito um breve excursão sobre o processo político que resultou nessa expressão legal do paradigma da transparência.

Os trabalhos da ANC foram precedidos pela elaboração de um anteprojeto constitucional, que foi proposto por uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais que funcionou entre 1985 e 1986 (a Comissão “Afonso Arinos”, em menção ao seu presidente). A Comissão Arinos foi formada por um grupo diversificado em termos ideológicos e políticos de quase 50 juristas, economistas, sociólogos, intelectuais, empresários etc.⁷³ e ao longo de seus trabalhos foram realizados diversos debates e audiências públicas em várias cidades do país. Milhares de sugestões ao texto foram feitas por associações e cidadãos. O resultado final deste processo foi um anteprojeto constitucional bastante detalhado, constituído por mais de 400 artigos e que trazia muitos elementos

⁷³ Para exemplificar, a Comissão tinha como membros Jorge Amado, Antonio Ermírio de Moraes, Celso Furtado, Miguel Reale, Mauro Santayanna, Luís Eulálio de Bueno Vidigal Filho, Gilberto Freyre, Walter Barelli entre outros. É reconhecida a predominância numérica de atores vinculados ao campo da direita, mas os membros da ala progressista foram mais atuantes e conseguiram ao final construir um anteprojeto com características bastante progressistas. (ROCHA, Antônio S., 2003)

considerados progressistas. (ANTEPROJETO CONSTITUCIONAL, 1986; ROCHA, Antônio S., 2013)

No que toca a esta dissertação, vale registrar que a elaboração do anteprojeto constitucional envolveu debates públicos a respeito do direito de acesso à informação na perspectiva dos direitos fundamentais do cidadão, com o típico foco no direito de acesso às informações arquivadas nos “fichários da administração pública direta e indireta”, incluindo os órgãos de segurança (ABl..., 1986; CONGRESSO E COMISSÃO..., 1986)

Com efeito, o anteprojeto constitucional já trazia a figura do direito de acesso à informação nessa perspectiva, estabelecendo no texto o conceito do *habeas data*⁷⁴. Também mencionava o direito de acesso à informação governamental de forma mais ampla, mas nesse caso, sob a forma indireta da certidão. As ressalvas de sigilo estão imediatamente colocadas para as informações referentes ao Estado, mas o segredo de Estado seria determinado por decisão judicial e não administrativa:

Art. 17 – Todos têm **direito de acesso às referências e informações a seu respeito, registradas por entidades públicas** ou particulares, podendo exigir a retificação de dados, com sua atualização e supressão dos incorretos, mediante procedimento judicial sigiloso. [...]

Art. 49 – A lei assegurará rápido andamento dos processos nas repartições públicas e da administração direta e indireta, **facultará ciência aos interessados dos despachos e das informações que a eles se refiram, garantirá a expedição das certidões requeridas para a defesa dos direitos e para esclarecimento de negócios administrativos**, ressalvados, quanto aos últimos, os **casos em que o interesse público impuser sigilo, conforme decisão judicial**. (ANTEPROJETO CONSTITUCIONAL, 1986)

Ou seja, o anteprojeto constitucional expressava o paradigma do acesso à informação na perspectiva dos direitos fundamentais de forma ambígua: por um lado, apontando para sua efetivação de modo mais restrito, ao definir o acesso de maneira indireta ou secundária, por meio de certidão; mas por outro, de modo mais liberal, ao retirar da própria administração pública a autonomia em classificar as informações como sigilosas e submeter essa decisão aos tribunais.

⁷⁴ Que provavelmente influenciou a inclusão do dispositivo na constituição brasileira (ROCHA, Antônio S., 2013; SEELAENDER, 1991b)

Com relação ao instrumento da certidão, como meio de acesso à informação pública, é interessante notar sua prevalência nesta época. Seja pela tradição jurídica e administrativa, ou mesmo pela realidade organizacional e tecnológica do momento, parece inconcebível aos *policy makers* daquele tempo o acesso direto aos documentos originais. Em um contexto em que os registros eletrônicos na burocracia brasileira ainda eram relativamente raros e as cópias analógicas (xerox) caras e nem sempre disponíveis nas repartições públicas, o acesso e manuseio dos documentos em papel era problemático, em razão de sua fragilidade e originalidade.

Essa situação permite uma reflexão inspirada no modelo de Kingdon (2014) sobre os fluxos de problemas, soluções e o processo político na formação de agenda das políticas, no sentido de que, em meados dos anos 1980, havia a percepção de um problema relacionado ao acesso dos cidadãos à informação governamental e um contexto político que era até certo grau favorável à sua resolução, mas do ponto de vista das soluções, o possível naquele momento era um acesso restrito, indireto à informação, na forma das certidões.

Vale registrar que o anteprojeto constitucional também trazia o paradigma da transparência ou do acesso à informação sob a perspectiva dos mecanismos de controle e de prestação de contas. No entanto, de uma forma baseada exclusivamente na *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998) e sem a possibilidade de controle direto do Estado pelo cidadão. Quatro artigos do anteprojeto tratam dos mecanismos de controle da administração pública:

Art. 153 [...] b) a Mesa da Câmara dos Deputados ou a do Senado Federal, dando ciência ao Ministro competente, encaminhará aos dirigentes de **órgãos ou entidades sujeitas à fiscalização do Congresso Nacional ou de suas Casas pedidos de informações sobre fato determinado**, devendo a resposta ser dada no prazo de sessenta dias, sob pena de responsabilidade [...]

Art. 165 – O Presidente do Conselho e os Ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer de suas Comissões, quando **uma ou outra Câmara os convocar para prestar informações** acerca de assunto previamente determinado. [...]

Art. 198 – Fica o Poder **Executivo obrigado a prestar informações semestrais ao Poder Legislativo** a respeito da execução do orçamento anual e plurianual, a fim de habilitá-lo a **avaliar o desempenho da administração** e propor as correções necessárias. [...]

Art. 207 – A **auditoria financeira, orçamentária e operacional** será exercida sobre as contas das **unidades administrativas do Executivo, do Legislativo** e do **Judiciário**, que, para esse fim, deverão **colocar à**

disposição do Tribunal Federal de Contas as demonstrações contábeis, a documentação e as informações por este solicitadas. (ANTEPROJETO CONSTITUCIONAL, 1986, grifos nossos)

Entretanto, nas circunstâncias políticas da Nova República, liderada pelo conservador José Sarney e tutelada pelos militares (ZAUERCH, 2000), o anteprojeto Arinos foi considerado muito progressista e não prosperou. O presidente Sarney não o remeteu ao Congresso e com isso, a proposta não foi formalmente considerada como base para a elaboração do texto constitucional. Todavia, há evidências de que, na prática, o anteprojeto circulou na ANC e muitos princípios e dispositivos inspiraram ou foram aproveitados na elaboração da Constituição, finalmente aprovada em outubro de 1988. Para Rocha (2003), existe uma linha doutrinária de ênfase nos direitos e garantias individuais e coletivas que percorre todo o anteprojeto e chega ao texto final da Constituição de 1988. No caso do paradigma do acesso à informação governamental, isso é patente, apesar das diferenças em aspectos dos dois textos.

A Assembleia Nacional Constituinte funcionou entre fevereiro de 1987 e outubro de 1988. Era o resultado do longo processo político de transição do governo militar ao civil, no qual a oposição, organizada principalmente em torno do Movimento Democrático Brasileiro – MDB, fixou, ainda nos anos 1970, uma Constituinte como objetivo supremo da oposição ao regime instaurado em 1964. Outros atores importantes no cenário político brasileiro do período como a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, a Associação Brasileira de Imprensa – ABI, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB tomaram parte no projeto, como expressão da ideia de que a superação da ordem autoritária passava pela construção de uma nova Constituição para o Brasil. (BARBOSA, L., 2016; ROCHA, Antônio S., 2013)

Conquanto esse espírito democratizante, a ANC efetivamente instalada, formada por Senadores eleitos em 1982 e Deputados Federais eleitos em 1986, foi um campo de disputas entre ideias, paradigmas, crenças e valores nos sentidos precisos colocados por Campbell (1998), Hall (1993), Sabatier (2007). A ANC não foi um processo de ruptura com a ordem político-institucional anterior, nem de mera manutenção do legado autoritário. Em geral, decisões moderadas foram a tônica da Constituinte, marcada por uma composição na qual prevalecia um “centro

amorfo e desconhecido” de Senadores e Deputados⁷⁵, ladeados por grupos mais progressistas e conservadores. (BARBOSA, L., 2016)

Desde as primeiras versões do texto constitucional em elaboração, há artigos que fazem referência ao direito de receber informações de interesse particular coletivo ou geral dos órgãos públicos ou privados com função pública; e também ao *habeas data*, no sentido convencional do direito de conhecer informações pessoais registradas por órgãos públicos e poder solicitar retificação desses dados. (A CONSTRUÇÃO DO ARTIGO..., 2013; BRUSCO; RIBEIRO, 1993; LIMA, J., 2013)

Ao longo do processo constituinte, a Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais foi responsável pela elaboração dos artigos relacionados ao direito de acesso à informação. Esta subcomissão realizou oito audiências públicas e em pelo menos duas delas, o tema foi discutido pelo professor Cândido Mendes e pelo jurista Márcio Thomaz Bastos, sob a ótica dos “novos direitos humanos” e dos direitos e garantias individuais. (BARROS, E., 2009).

Os dois trechos que tratam do direito de acesso à informação receberam numerosas sugestões e ajustes ao longo do processo de elaboração da Carta. Diversas emendas trataram de aspectos relacionados à abrangência e às possibilidades de acionamento do direito de acesso à informação: se amplo ou restrito aos dados do próprio interessado; se referente apenas a órgãos governamentais ou também a entidades privadas. Outras emendas propunham a cobrança de taxas pelo fornecimento de informações ou a limitação do direito do cidadão solicitar dados apenas nas situações em que demonstrasse inequívoca necessidade, para “evitar abusos”. Algumas emendas já especificavam procedimentos para solicitação de informação nos órgãos públicos, enquanto outras propunham a retirada dos artigos da Constituição, pois entendiam se tratar de assunto a ser resolvido por legislação ordinária. No caso do *habeas data*, surgem emendas que reforçam o direito de o cidadão poder solicitar a retificação de dados e informações armazenadas pelos órgãos públicos, além de ter acesso a esses dados. Em determinado momento, surge um debate sobre a extensão do

⁷⁵ O “Centrão”, grupo suprapartidário que atuou na ANC e teve bastante peso nas propostas e decisões que resultaram no texto final da Constituição (BARBOSA, L., 2016; D’ARAÚJO; 2001; ROCHA, Antônio S., 2013).

direito de acesso à informação governamental por estrangeiros, ou apenas a cidadãos brasileiros. (A CONSTRUÇÃO..., 2013)

Mas as emendas e os pareceres indicam que os principais conflitos na construção do direito de acesso à informação na Constituinte se deram em torno das ideias de acesso pleno às informações *versus* restrições e sigilo, motivados pelas questões de “segurança do Estado” (e não mais “segurança nacional”, uma expressão estigmatizada à época e que havia sido descartada no discurso até daqueles que defendiam a ideia). É significativo perceber que, nas primeiras versões do texto constitucional, o direito de acesso à informação não aparecia limitado por ressalvas de sigilo, mas conforme o processo de elaboração avança nas comissões, essa restrição surge nas emendas e é incorporada ao texto que estabelece o direito de acesso à informação governamental ampla (atual artigo 5º, XXXIII). (A CONSTRUÇÃO..., 2013)

No caso do *habeas data*, tentou-se também limitá-lo com base em argumentos relativos à segurança de Estado e à pressão dos militares sobre o “Centrão”, mas ao final, um acordo entre partidos de esquerda e de direita fez prevalecer o princípio irrestrito do acesso a dados referentes ao próprio solicitante, sem a ressalva “das informações cujo sigilo seja indispensável à segurança da sociedade e do Estado” (A CONSTRUÇÃO..., 2013; ACORDO..., 1988; D’ARAÚJO, 2001)

Outra fonte de conflito nas discussões da ANC sobre o direito de acesso à informação foram as propostas de assegurar na Constituição os limites de prazo de sigilo de documentos oficiais. No caso do *habeas data*, uma emenda do Deputado Noel de Carvalho (PDT) determinava que não haveria “documentos secretos, ou quaisquer papéis públicos relativos a fatos econômicos, políticos, históricos, científicos ou sociais, passados vinte anos de sua produção” (A CONSTRUÇÃO..., 2013, p. 545). A emenda foi aprovada pelo relator da subcomissão, mas não teve efeito prático, pois o escopo do *habeas data* era mais restrito, não abrangendo essa generalidade de documentos mencionados pelo Deputado. Ao final, o texto do *habeas data* foi aprovado sem restrições de sigilo, como informado no parágrafo anterior.

Outra emenda com o mesmo propósito foi mais longe. Apresentada pelo Deputado Pimenta da Veiga (PMDB), propunha que não houvesse “em nenhuma

hipótese, documento sigiloso por mais de trinta anos, a contar de sua produção.”. O debate em torno da emenda mobilizou por ambas as partes argumentos históricos, incluindo a tradicional questão da Guerra do Paraguai. O deputado iniciava a justificava a proposta falando:

[...] episódios tão antigos como a Guerra do Paraguai ainda são hoje protegidos contra o exame dos historiadores nacionais. **Não é possível aos brasileiros conhecer a sua própria História, e esta é uma das razões fundamentais da apresentação desta emenda.** A sua vertente cultural é indispensável para que possamos traçar um futuro coerente para o nosso País, conhecermos a nossa própria História [...] (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE..., 1988, p. 7460)

Mas além dos significados históricos, sentidos relacionados ao que hoje pode-se entender como governança também foram colocados, com forte apelo normativo. Para o Pimenta da Veiga, a defesa da emenda igualmente se dava por uma

[...] vertente moral. Não podemos admitir que num País com a administração complexa como a nossa, os atos do administrador estejam defesos ao exame de seus contemporâneos. É indispensável, para a **moralidade administrativa**, que todos os **atos dos administradores possam ser conhecidos** pelos seus contemporâneos, que não sejam tarjados e secretos, muitas vezes para encobrir ilegalidades. [...] (Ibid., p. 7461, grifos nossos)

De todo modo, a oposição à emenda remetia ao paradigma do sigilo no quadro das “razões de Estado”, tão caras ao Itamaraty. O próprio Afonso Arinos, outrora presidente da comissão do anteprojeto constitucional e diplomata, colocava esses motivos para recomendar a rejeição da emenda de Pimenta da Veiga:

Para o Itamaraty é muito importante que não sejam acessíveis ao público determinados documentos, mesmo passados 20 anos. Eu, por exemplo, que fui Ministro há mais de 20 anos, tenho um arquivo particular em minha casa, e **há um outro que é oficial do Itamaraty, que não pode ser publicado.** Eu não posso publicar, comunicar, nem difundir. Então, se **este dispositivo não fosse rejeitado, seria criada uma situação delicada para a política externa brasileira.**” (Ibid., p. 7461, grifos nossos)

A “Emenda Pimenta da Veiga”, propondo limitar constitucionalmente os prazos de sigilo de documentos oficiais, foi de fato vencida na ANC. O prazo máximo de sigilo de trinta anos acabou sendo definido apenas na Lei de Arquivos promulgada em 1991 e sua regulamentação veio a ocorrer somente em 1997.

No entanto, a nova “linguagem de direitos” da sociedade brasileira do período da redemocratização (DEL PORTO, 2002) também trazia outros significados para o debate político na Constituição, como todo o vasto campo dos direitos sociais, da preservação ambiental e dos direitos culturais.

Em relação a esses últimos, parece não haverem ocorrido grandes embates na Assembleia Constituinte, mas a mobilização política da pequena, mas atuante comunidade arquivística dos anos 1980, que, mais uma vez contou com a articulação de Celina Vargas no papel de empreendedora de políticas⁷⁶, foi fundamental para traduzir o paradigma da transparência sob o vetor de significados relacionados ao conhecimento histórico e científico e garantir como princípio constitucional no artigo 216º, que trata do patrimônio cultural do país, o reconhecimento, a proteção e o acesso à informação pública acumulada nos acervos documentais:

Art. 216. Constituem **patrimônio cultural brasileiro** os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, **portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira**, nos quais se incluem: [...]

IV - as obras, objetos, **documentos**, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; [...]

§ 1º O **Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro**, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 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.** [...] (BRASIL, 1988, grifos nossos)

⁷⁶ As frequentes menções à Celina Vargas podem parecer exageradas e um tanto laudatórias, mas é notável como a socióloga, fundadora e diretora do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC da Fundação Getúlio Vargas (1973-1990) e diretora-geral do Arquivo Nacional (1980-1990) é reconhecida pelos seus colegas da comunidade de políticas de arquivos, como uma figura relevante no fortalecimento institucional da área nos anos 1980, desempenhando papel de empreendedora de políticas na concepção “kingdoniana”, ao transitar com elevada reputação entre essa comunidade de especialistas e as demais arenas políticas e governamentais. Evidências disso são as frequentes menções nos documentos que constituem o dossiê de elaboração e tramitação do PL nº 4.895/1984 que resultou na Lei de Arquivos de 1991; e que a ação de Celina Vargas foi também decisiva para articular os fluxos de problemas, soluções e oportunidade política e empreender um ambicioso e bem-sucedido projeto de modernização administrativa e institucional do Arquivo Nacional na década de 1980, o que também se relaciona com a própria construção da política nacional de arquivos nesse mesmo período. (CARDOSO, 2006; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1984a; DELMAS; TAVARES; CORREA, 2017; KINGDON, 2014; RODRIGUES, G., 2011; SOARES, N., 2012)

Por fim, vale registrar que em relação aos artigos constitucionais relacionados ao paradigma da transparência no vetor de significados de governança, incluindo os procedimentos de controle e de prestação de contas da administração pública (Seção IX, Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária da Constituição de 1988), permaneceu a tendência já observada no anteprojeto constitucional da Comissão Arinos, de um arranjo de *accountability* horizontal entre as instituições, sem mecanismos de transparência e acesso à informação, voltados para o cidadão.

A bem da verdade, também os dispositivos constitucionais de acesso à informação presentes no artigo 5º não contemplam o princípio de transparência ativa: para ter acesso à informação governamental, cabe ao cidadão requerê-la. E nada no texto constitucional registra expressamente a obrigação do Estado em garantir esse direito, uma sutileza importante que consta nas legislações mais recentes, para articular o direito do cidadão ao dever do Estado em fornecer informações.

Apesar da dificuldade de operacionalização dos princípios constitucionais, que exigiam regulamentação em instrumentos mais específicos, as decisões tomadas pelos constituintes estabeleceram os parâmetros para os debates posteriores sobre tema do direito de acesso à informação, configurando assim uma “conjuntura crítica” que definiu o desenvolvimento das políticas de acesso à informação das décadas posteriores. (MAHONEY; SCHENSUL, 2008; TROJBICZ, 2016)

Nesse sentido, logo após a promulgação da nova Constituição em 1988, projetos de lei são apresentados com o objetivo de regulamentar os direitos de acesso à informação e do *habeas data* em termos de prazos de atendimento às solicitações e dos seus ritos processuais, já indicando a necessidade de operacionalização das ideias em instrumentos mais específicos, que de fato dessem substância para as políticas.

Tal processo foi longo, inicia com a Lei de Arquivos promulgada em 1991, passa pela regulamentação do *habeas data* que ocorre apenas em 1997, os vários decretos e leis ordinárias sobre o tema expedidas ao longo das décadas de 1990 e 2000, a reforma do Estado no Governo Fernando Henrique, que reforçou o

paradigma da transparência no vetor da governança, tal como expresso na Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e chega na Lei de Acesso à Informação.

De fato, o reconhecimento do princípio do direito de acesso à informação e a instituição do *habeas data* na Constituição foram saudados com grande entusiasmo, mas logo enfrentaram seus primeiros testes e demonstraram a distância entre princípios constitucionais ou legais e a sua efetivação em políticas concretas, já que não havia instrumentos capazes de assegurar a aplicação do direito de acesso à informação pelos órgãos públicos (BITTENCOURT, 1992, apud CEPIK 2000⁷⁷; DIREITOS..., 1989). Uma pauta comum da imprensa, logo após a promulgação da nova Constituição em outubro de 1988, foi denunciar as dificuldades dos cidadãos em ter acesso a dados armazenados por órgãos governamentais, em especial o SNI. Um articulista da Folha demonstrava seu ceticismo com o valor da nova medida na prática:

O habeas-data está começando aqui o caminho que sempre vaticinamos, semelhante ao 'direito de certidão'. Só vão ter curso, para conhecimento, as fichas frias. Nos ministérios militares talvez nem essas. (RODRIGUES, N., 1988)

Logo após o início da vigência da nova Constituição, o Executivo Federal começou a resistir à aplicação do *habeas data*, no que tange aos arquivos dos serviços de informação herdados da ditadura, elaborando um parecer jurídico que visava bloquear o acesso aos arquivos do SNI ao alegar que tais documentos consistiam em um arquivo de uso privativo do presidente da República⁷⁸. Para Nelson Jobim, ex-líder do PMDB na Assembleia Nacional Constituinte, a Presidência buscava aplicar o princípio do sigilo em nome da segurança da sociedade e do Estado que havia sido inscrito como limitador do direito de acesso às informações dos órgãos públicos em geral (inciso XXXIII do artigo 5º) ao dispositivo do *habeas data* (inciso LXXII do mesmo artigo 5º) que, como visto, por ser entendido como referente apenas a informações pessoais, acabou ficando de fora das restrições relativas à segurança nacional, de acordo com os debates e decisões na Constituinte. Para Jobim, por meio de uma mera análise do advogado

⁷⁷ BITTENCOURT, Luis A. E. **O poder legislativo e os serviços secretos no Brasil (1964-1990)**. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdades Integradas da Católica de Brasília, Brasília, 1992.

⁷⁸ Conforme p. 160-161 desta dissertação.

geral da Presidência, o governo buscava aplicar o princípio de restrição de acesso à informação que fora derrotado na Constituinte (PARECER..., 1988).

Indo além dos detalhes jurídicos da questão e dos casos particulares, o sentido geral deste debate tão recente à promulgação da Constituição já apontava para os limites dos princípios constitucionais em sua efetivação como política de acesso à informação pública.

E em muitos casos, era a questão dos desaparecidos políticos na ditadura que se colocava no centro da discussão e das interpretações da Constituição:

"Uma pessoa desaparecida é um problema de polícia", afirmou o general [chefe do SNI] "A Constituição fala que o cidadão tem direito de saber informações sobre si mesmo. É isso que deve ser seguido", acrescentou, afirmando que recusará qualquer requerimento de informações entregue ao SNI por familiares de desaparecidos. "Esse direito de parentes não está previsto na Constituição" (TEIXEIRA, 1988)

O *habeas data*, centro das polêmicas iniciais relacionadas às garantias constitucionais de acesso à informação, teria um projeto de lei visando sua regulamentação apresentado já em 1989 no Senado. O PLS nº 259/1989 tramitou por oito anos no Congresso, sendo convertido na Lei nº 4.392 de 1997. Ao longo de sua tramitação, as emendas e pareceres indicam a permanência do conflito sobre a hipótese de sigilo em nome da segurança do Estado e da sociedade, mesmo em se tratando de informações pessoais. Além deste ponto de divergência, também a possibilidade de que terceiros, e não apenas o impetrante, solicitassem informações, no caso de pessoas consideradas desaparecidas. O PL, finalmente sancionado pelo presidente FHC, em 1997, nega esse direito, bem como deixou implícita a oportunidade de a autoridade recusar a disponibilização de informações, em caso, por exemplo, de dados considerados sigilosos por qualquer motivo, cabendo recurso do interessado em instâncias judiciais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989b)

A questão dos desaparecidos políticos, colocada pelo *habeas data*, era de fato um dos assuntos mais sensíveis no processo de transição da ditadura para a democracia (D'ARAÚJO, 2012). Tema que as lideranças políticas evitaram propositalmente ao articularem a Lei da Anistia de 1979, a passagem do poder para os civis na primeira metade dos anos 1980 e a Constituinte de 1988, seja por

desinteresse, conveniência política, ou receio de se indispor com as Forças Armadas e bloquear o processo de transição.

A transição política pactuada entre militares e civis, ao impedir a investigação do passado, vetou um amplo debate sobre o tema, negou aos familiares de mortos e desaparecidos políticos a possibilidade de conhecer a verdade e deixou um enorme e sinistro espólio de dúvidas, angústias e ressentimentos que, de tempos em tempos, ressurgem para advertir que esse período terrível da história brasileira ainda não foi devidamente esclarecido. (GRECO, 2003; INSTITUTO DE ESTUDOS...2009; MEZAROBBA, 2003; TELES, 2010, 2005)

Até hoje, ainda não se sabe o paradeiro de cerca de 160 pessoas que foram capturadas ou entraram em conflito com as forças da repressão do governo militar e, certamente mortas, não tiveram seus corpos identificados e devolvidos aos familiares (CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO..., 2017)

Esse aspecto sombrio e lastimável da história recente brasileira conecta-se diretamente com a questão do direito de acesso à informação, sob o vetor do direito à memória e à verdade. Desde 1974, familiares de desaparecidos políticos começaram a se organizar para obter informações e cobrar explicações das autoridades a respeito do destino dessas pessoas (TELES, 2010). A mobilização começa angustiada, mas com a esperança de encontrar as pessoas vivas. Ao longo dos anos, passa a ser uma busca pelos corpos e depois por documentos dos órgãos da repressão que tragam qualquer informação ou indício sobre o fim desses familiares desaparecidos.

Nos anos 1980, mesmo após a vigência do governo civil e da nova Constituição, os arquivos dos órgãos federais de informação e repressão da ditadura como o SNI permaneciam sob controle dos militares. Os acervos das Delegacias Estaduais de Ordem Política e Social – DEOPS - de estados importantes como São Paulo e Rio de Janeiro, estavam sob a guarda da Polícia Federal, vinculada diretamente à repressão política do regime. Os arquivos das polícias políticas de Minas Gerais (comprovadamente) e Rio Grande do Sul (provavelmente) foram incinerados nesse período. (INSTITUTO DE ESTUDOS..., 2009; RODRIGUES, V., 2017)

Não obstante, a década de 1990 começaria com uma novidade no campo do acesso à informação governamental: a promulgação da Lei nº 8.159 em janeiro de 1991, após longa tramitação no Congresso, já discutida na seção anterior da dissertação, que estabelecia a primeira política nacional de arquivos públicos e privados do país. O texto final da lei incorporava as ideias e princípios constitucionais relacionados à gestão e proteção de documentos de arquivos como essenciais para o desenvolvimento científico, baseado na pesquisa histórica, a expressão cultural e a construção da identidade nacional. Mas também indicava sentidos relacionados à governança, ao entender uma política de arquivos como instrumento de apoio à administração. (BRASIL, 1991; RODRIGUES, G., 2011).

Nesse sentido, a Lei de Arquivos trazia em seu capítulo V disposições sobre o acesso aos documentos públicos, reconhecendo-o como um direito. Mas logo em seguida, informando suas restrições, relacionadas à segurança da sociedade e do Estado e à proteção da privacidade, honra e imagem das pessoas.

Para os documentos que representam riscos para a segurança de Estado, foi definido o prazo máximo de sigilo de trinta anos, prorrogáveis por um único e igual período, a partir de sua produção. Para aqueles referentes à vida privada, foi estabelecido o sigilo de cem anos. De todo modo, foi também garantida a via judicial para determinar a exibição reservada de documentos sigilosos em situações relacionadas à defesa de direitos.

Mas a definição das categorias e dos procedimentos de classificação de sigilo foram deixados para regulamentação posterior, o que possibilitou a vigência do Regulamento de Salvaguarda de Assuntos Sigilosos decretado em 1977. Depois de tantos anos de construção, incluindo seu debate no contexto de redemocratização do país, a Lei de Arquivos trazia um resultado importante em termos do reconhecimento legal do paradigma do acesso à informação, mas em termos práticos, era tímida e insuficiente na especificação de técnicas e instrumentos de políticas.

4.7 Direito à memória e transparência governamental: 1992 a 2001

No início da década de 1990, um “evento focalizador” (BIRKLAND, 2015) gerou atenção imediata da imprensa e do público para a questão dos mortos e desaparecidos na ditadura, em razão de seu caráter macabro: a localização de uma vala comum no Cemitério de Perus, em São Paulo, onde foram encontradas mais de mil ossadas de indigentes, presos políticos e vítimas dos Esquadrões da Morte, sem qualquer identificação. (DESAPARECIDOS POLÍTICOS..., 2012; INSTITUTO DE ESTUDOS..., 2009)

Com a abertura da vala e os indícios de que ali se encontravam os restos mortais de vítimas da ditadura, a prefeita Luiza Erundina determinou a criação de uma Comissão Especial de Investigação, com a participação de familiares de desaparecidos políticos e médicos legistas da UNICAMP. De imediato, ocorreu a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, na Câmara Municipal de São Paulo e a formação da Comissão de Representação Externa de Busca dos Desaparecidos Políticos, na Câmara dos Deputados. Nos anos seguintes, valas clandestinas foram descobertas no Rio de Janeiro e Recife e começaram a ser investigadas por iniciativa da Comissão dos Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos – CFMDP e do Grupo Tortura Nunca Mais – GTNM⁷⁹.

Esses acontecimentos foram responsáveis pela colocação do tema dos desaparecidos políticos na agenda pública e a partir deles, os familiares passaram a reivindicar de maneira mais contundente o acesso aos arquivos dos órgãos policiais e militares da ditadura. Na primeira metade da década de 1990, pressionados pela Comissão de Familiares e pelo Grupo Tortura Nunca Mais e sob contínua atenção da imprensa sobre esses casos, governadores de estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Paraná começaram a determinar a abertura dos arquivos das DEOPS, bem como dos Institutos Médicos Legais para a consulta desses grupos em busca de informações e pistas que permitissem confirmar a morte e descobrir o destino dos corpos dos desaparecidos. Embora

⁷⁹ A Comissão dos Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos foi formada à época das investigações sobre o cemitério clandestino de Perus, enquanto os grupos Tortura Nunca Mais foram criados em 1976 (São Paulo) e 1985 (Rio de Janeiro).

com diversas evidências de manipulação para destruição de provas, esses primeiros arquivos investigados foram essenciais para se ampliar o conhecimento sobre a estrutura e as práticas de repressão do Estado brasileiro no período ditatorial, ação essa que havia sido iniciada no Projeto Brasil: Nunca Mais, indicado anteriormente (ARQUIVOS..., 1991; INSTITUTO DE ESTUDOS..., 2009; MIRANDA; TIBURCIO, 2008; RODRIGUES, G., 2011)

No nível federal, a mesma mobilização foi dirigida ao presidente Fernando Collor, que então aproveitou a vigência da Lei de Arquivos (sancionada por ele em janeiro de 1991) para determinar que os acervos do DOPS de São Paulo saíssem da alçada da Polícia Federal e fossem transferidos para o Arquivo Nacional. Em 1992, nova decisão transfere a guarda dos documentos para o Arquivo Público do Estado de São Paulo, embora haja indícios de que muitos documentos que traziam provas sobre as atividades repressivas tenham sido expurgados desses acervos. (BACELLAR; THIESEN, 2013; COLLOR PROMETE..., 1991; FAMILIARES..., 1991; INSTITUTO DE ESTUDOS..., 2009; PASSARINHO..., 1991; RODRIGUES, V., 2017)

Ao longo desta década, persiste a mobilização dos familiares de mortos e desaparecidos políticos pelo acesso aos arquivos da ditadura nos estados e no nível federal. Os arquivos nos estados apresentavam bastante diversidade em termos de volume de documentos, condições de conservação e regras de acesso, o que resultou em mobilizações e ações distintas levadas a cabo pelos familiares de desaparecidos, pela comunidade arquivística e grupos de historiadores, que via de regra, convergiram em termos de crenças e valores relacionados às políticas de localização e abertura dos arquivos da ditadura militar. (PARENTES..., 1992; RODRIGUES, G., 2011, 2001; RODRIGUES, V., 2017)

Não sendo observada na Lei da Anistia e nem na Constituição de 1988, a questão dos desaparecidos políticos vai ser tratada pelo Estado brasileiro apenas em 1995, com o estabelecimento da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos, por meio da Lei nº 9.140/1995, como resultado da mobilização dos familiares das vítimas do regime militar e de ativistas de direitos humanos que atuavam desde a descoberta e as investigações sobre a Vala de Perus. (BRASIL, 1995; DESAPARECIDOS POLÍTICOS..., 2012; MIRANDA; TIBURCIO, 2008)

Essa Comissão teve a função de analisar casos alegados de mortes e desaparecimentos por razões políticas entre 1961 e 1988, de localizar os restos mortais e reconhecer legalmente a responsabilidade do Estado por esses danos, concedendo aos familiares o atestado de óbito com a presunção da morte e uma reparação financeira. A Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos representou um dos primeiros passos do Estado brasileiro no processo de justiça de transição, na via da reparação econômica das vítimas do regime militar e do direito à memória e à verdade, uma vez que reconheceu, logo de início, 136 desaparecidos políticos, casos esses que já tinham sido objeto de investigação pela Comissão Externa da Câmara, criada em 1990, quando da localização da Vala de Perus. A Comissão também produziu um relatório detalhado sobre as circunstâncias de prisão, morte e desaparecimento dessas pessoas, sendo o primeiro documento oficial do Governo Federal a declarar publicamente que o Estado brasileiro foi responsável por atos de tortura, decapitação, estupro, destruição e ocultação de cadáveres e outras práticas brutais de violência. (ABRÃO; TORELLY, 2011; D'ARAUJO, 2012; MIRANDA; TIBURCIO, 2008)

Todavia, além das motivações morais e afetivas dos familiares em esclarecer as mortes e o desaparecimento dos seus entes, a política de reparação e memória definida pela Lei nº 9.140 em 1995 e mais tarde reforçada pela Lei nº 10.559 de 2002 (BRASIL, 2002b) colocou dificuldades práticas para a efetivação desses direitos, ao lançar aos familiares dos desaparecidos todo o ônus da prova dos casos de violência do Estado (MIRANDA; TIBURCIO, 2008). Coube a esses familiares localizar evidências sobre a captura, prisão, morte e desaparecimento das vítimas do aparato repressivo do Estado, para obter o reconhecimento da condição de “desaparecido” ou de “anistiado”. Cecília Coimbra, ex-presa política e uma das fundadoras do GTNM do Rio de Janeiro, resume a situação:

[...] o **ônus das provas coube às famílias** e não ao Estado. Os **casos foram estudados pela Comissão a partir das provas documentais trazidas pelos familiares**. Assim, em muitos casos, não se conseguiu comprovar - apesar das inúmeras pesquisas feitas - que o Estado foi o responsável pelas mortes. Isto porque **até hoje não foram abertos os chamados arquivos secretos, que estão sob a jurisdição do governo federal** e nenhuma informação oficial foi até agora fornecida. Todos os documentos e dados conseguidos - que têm respaldado o reconhecimento por parte da Comissão de que o Estado foi responsável por essas mortes - foram obtidos através de longas e dolorosas pesquisas feitas por entidades de direitos humanos e familiares. (COIMBRA, 1998, grifo nosso)

Em vista disso, a possibilidade de pesquisar nos arquivos dos órgãos de informação e segurança do regime militar se tornou uma necessidade fundamental nesse processo de reconhecimento dos danos infligidos pelo Estado e sua reparação. Isso contribuiu para reforçar a importância do vetor de significados relacionados ao direito à memória e à verdade nos debates e iniciativas sobre o acesso à informação detida pelo Estado que se desenvolveram a partir da década de 1990.

Contudo, a resposta do Estado em relação a essa demanda por maior acesso à informação foi contrária ao paradigma da transparência. Ao longo do governo FHC, os Decretos nº 2.182/1997, 2.910/1998, 4.073/2002, 4.492/2002 e, principalmente, o 4.553/2002 tinham ênfase na institucionalização do sigilo e não no direito de acesso a documentos governamentais. (RODRIGUES, G., 2011)

Em paralelo a essa mobilização pelo direito de acesso à informação na perspectiva do direito à memória e à verdade, um outro vetor de sentidos relacionado ao tema estava em desenvolvimento no Brasil, nos anos 1990.

Após a frustração com o presidente Fernando Collor, em vários aspectos, dos escândalos de corrupção à gestão da economia e do Estado, e também como resultado do próprio movimento social e político que em alguma medida se organizou no país para exigir o impedimento do presidente, a sociedade estava se tornando mais atenta e sensível às questões relacionadas à gestão dos recursos públicos, à qualidade dos serviços, à eficiência do Estado (FICO, 2011; MISCHÉ, 1997; SALLUM JR., 2003). Pode-se conceber que esse é um processo “endógeno”, que resultava do próprio amadurecimento da sociedade no contexto democrático pós-88 (DAGNINO, 1994; DEL PORTO, 2002), mas também sob influência externa do paradigma da transparência que, como apontado em seção anterior, estava em franca expansão e consolidação em vários países do mundo entre as décadas de 1980 e 1990.

Nesse clima nacional com expectativas talvez mais moderadas e consequentes, o aprendizado de políticas contribui para propostas de políticas macroeconômicas orientadas por paradigmas que não eram dominantes no país. (MORAIS, 2005; PIO, 2001). Inicialmente bem-sucedidas em debelar a inflação, outra fonte de frustração e decepção da sociedade, o grupo de economistas e

agentes políticos responsáveis por essas iniciativas é alçado ao poder nas eleições de 1994, sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso.

O governo FHC contribuiu para o estabelecimento do paradigma da transparência no Brasil em seus sentidos de controle social do Estado e da administração pública, prestação de contas, *accountability* por meio principalmente de sua proposta de reforma gerencialista do Estado, que enfatizava o aprimoramento da gestão e maior eficiência da administração pública, mas que também trazia ideias relacionadas à participação social na elaboração e controle das políticas públicas, a despeito do seu relativo insucesso na prática e de crenças e valores que conduziam a políticas de privatização do patrimônio e dos recursos públicos. (BRESSER-PEREIRA, 1996; CAPELLA, 2006),

Um exame aprofundado dos sentidos da transparência pública nas propostas e políticas do governo FHC está fora do escopo desta dissertação, todavia, vai se indicar alguns indícios da presença dessas ideias em documentos da época, de modo a reconhecer sua existência. E, mais importante, reconhecer que essas ideias contribuíram para a construção da proposta da Emenda Constitucional nº 19, que incluiu na Carta de 1988 um novo princípio relacionado ao acesso à informação pública, na perspectiva da participação e controle social do Estado e da administração pública.

O Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 dedicava uma razoável atenção ao tema da informação governamental, se bem que com uma orientação mais voltada para o uso interno da própria administração. O plano partia do diagnóstico das reformas administrativas mal concebidas e apressadas do Governo Collor, que “desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a ‘memória administrativa’, a par de dismantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental” (BRASIL 1995b, p. 6). Reconhecia e destacava a deficiência de sistemas de informação e a inexistência de indicadores de desempenho claros para os diversos órgãos da administração direta e indireta.

Assim, uma das propostas do Plano Diretor é o desenvolvimento de “Sistemas de Gestão Pública” baseados em ferramentas de controle e informações gerenciais, com o objetivo de permitir a transparência na implementação das ações do governo, permitindo seu acompanhamento e avaliação, bem como a

disponibilização de informações para o governo como um todo e **para a sociedade**, ressalvadas as restrições de sigilo, confidencialidade, privacidade etc. (BRASIL 1995b, p. 66).

O governo pretendia aproveitar os sistemas de informações contábeis, fiscais, operacionais etc., existentes na administração federal tais como: de processamento do orçamentário pelo Tesouro Nacional (SIAFI), cadastro e folha de pagamento de servidores civis (SIAPE), investimentos (SIDOR), planejamento de ações do governo (SISPLAN), cadastro de fornecedores, preços, materiais e serviços (SIASG), informações sobre a organização governamental e atribuições (SIORG) como sistemas gerenciais de apoio à decisão por parte da burocracia, bem como para finalidades de interesse público.

Também com foco interno, o Plano Diretor propunha o estabelecimento da “Rede do Governo”, uma rede de comunicação de dados interligando a administração pública, que possibilitaria o compartilhamento adequado de informações contidas em bancos de dados dos diversos órgãos do Estado, bem como sistemas de correio eletrônico, agenda, listas de discussão etc. de forma a permitir a circulação eficiente e adequada da informação dentro do Estado, mas também na relação com a sociedade, contribuindo para melhorar a transparência e a eficiência na gestão do Estado. (Ibid. p. 66).

Mas era o assim chamado “Projeto Cidadão” que apresentava, nos idos de 1995, os conceitos mais desenvolvidos relacionados ao direito de acesso à informação. Tal projeto tinha como objetivo aperfeiçoar as relações entre os órgãos da administração pública e os cidadãos, com foco nas necessidades destes, em ações de simplificação de procedimentos burocráticos (noção que inspiraria o modelo “Poupatempo”), sistemas de recepção de solicitações e reclamações dos cidadãos (apontando para as ouvidorias) e, por fim, a **“implementação de sistema de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e acesso aos serviços públicos, e quaisquer outros esclarecimentos porventura solicitados”**. (BRASIL, 1995b, p. 61, grifo nosso)

Outro documento do Governo Federal, de 2002, intitulado “2 Anos de Governo Eletrônico: Balanço de Realizações e Desafios Futuros” (BRASIL, 2002d) já apresentava ideias bem mais próximas da transparência e do acesso à informação, orientadas para os cidadãos tal como entendidas nos dias de hoje.

Entre diagnósticos do início do programa, propostas de políticas de governo eletrônico e avaliações de ações já curso, apresentava-se o Rede Governo (www.redegoverno.com.br), indicando iniciativas semelhantes às atuais de transparência ativa, tais como divulgação de editais de compras governamentais, acesso a indicadores econômicos e sociais e a dados dos censos, informações sobre programas do Governo Federal, mas também a prestação de serviços de acesso à informação pública, voltada para interesses individuais, como acompanhamento de processos judiciais, prestação de informações sobre aposentadorias e benefícios da previdência social (BRASIL, 2002d)

A eficácia de algumas dessas propostas e ações foram avaliadas por Ana Paola Valente (2004) de forma mais positiva e otimista para o caso do SIAFI e por Jardim (1999a), de forma mais crítica e genérica, para toda a (não) política de informação do Governo Federal entre os anos 1985 e 1995.

O Plano Diretor da Reforma do Estado também apresentava e justificava a necessidade de alterações constitucionais no capítulo da administração pública da Carta de 1988, que permitissem o estabelecimento de um novo modelo de gestão e controle do aparelho do Estado, alinhado à perspectiva do “Estado gerencial” proposto pelo então Ministro da Reforma do Estado Bresser-Pereira (BRASIL, 1995b, BRESSER-PEREIRA, 1996)

A proposta de emenda à Constituição nº 173 de 1995 foi apresentada pelo Executivo ao Congresso em agosto de 1995 e articulava como ideia geral o aprimoramento da gestão do Estado como fundamento para o desenvolvimento econômico e efetivação dos direitos de cidadania. Sua exposição de motivos informava:

[...] “o revigoramento da capacidade de gestão de formulação e implementação de políticas nos aparatos estatais” que seria determinante para o desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas de cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Além disso, o aumento da eficiência do aparelho de Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal [...] (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995)

E para tanto, trazia entre suas justificativas “incorporar a dimensão da eficiência na administração pública”, “contribuir para o equilíbrio nas contas públicas” e “ênfasis a qualidade e o desempenho nos serviços” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995)

A proposta de alteração constitucional, enviada originalmente pelo Executivo, não fazia menção a aspectos relacionados à transparência ou acesso à informação governamental.

O direito de acesso à informação administrativa pelos cidadãos é uma inovação introduzida como uma resposta da oposição à proposta de FHC, por meio de emenda substitutiva global do projeto, proposta pelo Deputado Jaques Wagner (PT) em dezembro de 1995.

O parlamentar justificava sua emenda, a partir de uma crítica ao projeto do Executivo, que a seu ver colocava a responsabilidade da crise fiscal no funcionalismo público. Para o deputado, no entanto, a crise do Estado brasileiro decorria de fato das práticas patrimonialistas e clientelistas, tradicionais na relação entre sociedade e Estado no Brasil. Para reverter tal quadro, Jaques Wagner avaliava que as reformas do Estado deveriam considerar entre seus elementos centrais a **democratização da gestão** e o atendimento dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, legalidade e **publicidade de todas as ações de governo**. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995)

E, partindo desses princípios, propunha uma série de alterações no capítulo da administração pública da Constituição. Uma das sugestões tratava da **participação da sociedade na gestão dos serviços públicos e no controle popular dos atos da administração**, que compreendia entre outros aspectos:

[...] V - **informações detalhadas e periódicas** quanto à realização da receita e as despesas de investimento e custeio dos fundos públicos de interesse econômico e social [...]

VII – **o acesso à informação sobre atos do governo** e das entidades controladas pelo Poder Público, relativos à sua gestão, ressalvadas as situações que envolvam necessidade de sigilo, na forma da lei [...] (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995, grifo nosso)

Assim, sob a perspectiva de uma gestão pública democrática, a ideia do acesso à informação governamental era proposta como princípio constitucional da administração pública.

O debate sobre esse projeto de emenda constitucional foi bastante longo e ocupou boa parte do primeiro mandato do governo FHC e não será tratado nesta dissertação. Cabe apenas assinalar que a Emenda Constitucional nº 19 foi

finalmente aprovada em junho de 1998 e a ideia original do Deputado Jaques Wagner acabou representada no artigo nº 37 da Constituição, que trata dos princípios e normas da administração pública, em seu inciso XXII, da seguinte forma:

[...] § 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 [...] (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995, grifo nosso)

Assim, junto com o artigo 5º (direitos fundamentais) e o 216º (gestão do patrimônio documental), a Constituição Federal passava a tratar em seu artigo nº 37 da transparência e do acesso à informação governamental em sentido mais próximo da governança pública.

Como última menção a este aspecto da questão da transparência governamental na passagem da década de 1990 para a de 2000, vale o registro sobre a Lei Complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que na visão de diversos especialistas integra o conjunto de instrumentos de transparência governamental no Brasil.

A LRF surge efetivamente no quadro de estabilização macroeconômica e de iniciativas de reformas do Estado no Brasil da segunda metade dos anos 1990, embora as ideias que a inspiraram tenham despontado no final dos anos 1980, em razão da percepção da necessidade de um novo ordenamento fiscal para os Estados e municípios. (LEITE, C., 2005)

O conceito de ordenamento fiscal envolve ações relacionadas à responsabilidade, à disciplina e à transparência na gestão orçamentária e fiscal por parte dos dirigentes públicos (Ibid. p. 82). Um capítulo da LRF é dedicado à transparência da gestão fiscal, que compreende procedimentos e instrumentos de divulgação de informações sobre o planejamento e a execução orçamentária, prestação de contas, pareceres etc., tais como as leis orçamentárias, os relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal etc. A lei estabelece que essa divulgação deve ocorrer em meios eletrônicos de acesso público, bem como pela disponibilização dos documentos físicos para consulta aos cidadãos e instituições

da sociedade. Também prevê a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. (BRASIL, 2000)

Embora a LRF trate apenas de informações orçamentárias e fiscais, ela foi um mecanismo fundamental para a difusão das ideias de transparência e acesso à informação pública no Brasil do início dos anos 2000, sobretudo no nível municipal. (TREVISAN et al., 2003)

4.8 Ideias e atores convergem na construção da LAI: 2002 a 2011

No começo dos anos 2000, os distintos significados que apontam para o paradigma da transparência ou do acesso à informação já estavam definidos, em termos de conhecimento histórico, direitos fundamentais, direito à memória e governança. Contudo, a ideia precisa de uma regulamentação e de políticas que definissem e tratassem de forma sistemática um “direito de acesso à informação” que se refere à garantia dos cidadãos acessarem e receberem dados e informações armazenadas pelo Estado era ainda algo desconhecido ou mal compreendido por muitos.

Apesar de menções às leis de acesso da Suécia e, principalmente, dos Estados Unidos serem encontradas de forma esparsa em documentos dos anos 1970 a 1990, mencionados ao longo desta dissertação, a própria noção contemporânea do direito de acesso à informação, certamente importada da experiência e discussões que ocorriam em âmbito internacional naquele momento, foi sendo mais bem definida a partir do início dos anos 2000 no Brasil.

4.8.1 Uma ideia pouco conhecida

Nesse sentido, Paula Martins, diretora da organização Artigo 19 no Brasil e uma das entrevistadas por essa pesquisa, relata que

[...] naquela época se falava muito pouco sobre o acesso à informação como um direito aqui no Brasil. Se falava em transparência sim, mas a ideia de um direito fundamental de acessar informações públicas e aí essa ideia de algo que vá além de boas práticas, mas que realmente era algo que poderia ser demandado pelo cidadão. Ainda estava muito no começo.

Não obstante, os conceitos contemporâneos relacionados ao direito de acesso à informação que, conforme discutido anteriormente, ganhavam força no debate internacional desde meados dos anos 1990, ressoavam no Brasil e começavam a atrair a atenção e a estimular debates entre jornalistas, ativistas de direitos humanos e de comunicação e parlamentares.

Em 2002, era lançada no Brasil uma coletânea de artigos organizada por Bruno Speck (SPECK, 2002) e prefaciada por Peter Eigen, fundador da organização Transparência Internacional, que trazia artigos de diversos especialistas analisando o fenômeno da corrupção sob uma perspectiva institucional e, a partir disso, discutiam as áreas de vulnerabilidade e os mecanismos de controle da administração pública e de prevenção e combate à corrupção, existentes no Brasil, com o objetivo de aprimorá-los. Um dos capítulos da obra trata justamente do direito de acesso à informação pública como um dos necessários componentes de um “sistema de integridade nacional” (FREY et al, 2002). Segundo Marcelo Beraba, um dos jornalistas pioneiros na defesa de uma lei de acesso à informação no Brasil, os artigos dessa coletânea realmente se tornaram uma referência conceitual para todos aqueles que estavam envolvidos na promoção da transparência como instrumento de prevenção e combate à corrupção no Brasil⁸⁰. A influência de ideias oriundas de uma comunidade epistêmica é clara nesse caso.

No ano seguinte, 2003, a Amigos Associados de Ribeirão Bonito – AMARRIBO, junto com a Transparência Brasil e o Instituto Ethos lançam um manual de combate à corrupção nas prefeituras que também dá grande ênfase ao uso de informações públicas para que associações civis e cidadãos exerçam o controle das administrações locais, lamentando, evidentemente, que “em governos

⁸⁰ A declaração foi dada pelo jornalista Marcelo Beraba em entrevista realizada no âmbito da pesquisa que sustenta esta dissertação.

em que se praticam atos ilegais na administração, existe uma grande resistência à liberação de informações sobre os gastos públicos”. (TREVISAN et al., 2003)

A questão do acesso à informação na perspectiva da governança estava ganhando importância na agenda pública brasileira e um marco nesse processo é a realização, em julho de 2002 em São Paulo, do primeiro evento dedicado especificamente ao assunto, o “Seminário Direito de Acesso a Informações Públicas”. Organizado pela Associação Nacional de Jornais – ANJ, o encontro tinha entre os conferencistas alguns dos principais atores políticos que, ao longo daquela década, trabalhariam na construção de uma lei de acesso à informação no país, como Fernando Rodrigues, Cláudio Abramo, Rosenthal Alves e Marcelo Beraba. (SEMINÁRIO DIREITO DE ACESSO..., 2002)

No seminário, foram realizadas três apresentações seguidas de debates e uma discussão final entre os participantes. Tratou-se de temas relacionados à dificuldade de obtenção de dados e informações governamentais pela imprensa e à adoção de legislações de acesso à informação em vários países do mundo, que poderiam servir de exemplo para o Brasil, que na opinião dos especialistas, ainda não tinha sequer o conceito de informação pública presente na sociedade. (DIAMANTE, 2002)

As discussões tiveram um tom mais próximo do sentido da governança, com a importância da transparência para o controle social do Estado e o aprimoramento da gestão pública e da própria democracia. No entanto, houve a defesa da ideia do direito de acesso à informação, como um direito humano fundamental, necessário para a participação efetiva dos cidadãos nos processos democráticos. (DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS..., 2002; PARA ESPECIALISTA..., 2002)

Uma discussão presente naquele momento entre os jornalistas, advogados e outros especialistas que retomavam, em outros termos, o debate sobre o direito de acesso à informação exemplifica a dinâmica das crenças entre os atores na construção das políticas, na perspectiva de Sabatier e Weible (2007), ou nos termos de Campbell (1998), as ideias-programa.

Embora o pequeno grupo de especialistas e ativistas envolvidos com o tema naquele momento compartilhassem crenças sobre políticas relacionadas à

transparência e ao direito de acesso à informação (*policy core beliefs*), havia divergências no nível mais concreto das ideias, relacionado à especificação de instrumentos e procedimentos para efetivação do princípio da transparência (*secondary beliefs*).

O debate envolvia a necessidade de uma legislação específica sobre o assunto. A pequena comunidade de especialistas preocupados com a questão reconhecia a existência do princípio constitucional sobre o direito de acesso, bem como a existência de legislação ordinária sobre o assunto, mas se dividia ao avaliar sua eficácia na realização do direito à informação governamental.

Por um lado, advogados como Paulo Tonet Camargo (representante jurídico da ANJ) e jornalistas como Cláudio Abramo (naquele momento já secretário-geral da Transparência Internacional no Brasil) entendiam que havia um marco normativo suficiente para concretizar o direito, faltando apenas que a sociedade exigisse seu cumprimento. (DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS..., 2002)

Em entrevista realizada com Cláudio Abramo para esta dissertação, o jornalista argumentou que de início era contrário a uma lei de acesso à informação, por entender que o princípio constitucional deveria ser suficiente para obrigar o poder público a fornecer informações solicitadas pelos cidadãos e que uma regulamentação desse princípio certamente abriria a possibilidade de se criar restrições, o que é confirmado por outros especialistas no tema (JARDIM, 1999b). Abramo alega que mais tarde mudou de posição por “motivos puramente pragmáticos”, em razão do próprio aprendizado com a política, ao perceber na prática que para ser efetivada a garantia constitucional do acesso à informação pública, em geral exigia-se ação judicial, que muitas vezes terminava no STF, com elevado dispêndio de tempo e recursos para se obter uma informação, que muitas vezes, já tinha perdido seu valor de oportunidade.

Mas outros atores naquele momento já tinham uma posição crítica formada sobre a legislação então existente e a necessidade da construção de uma efetiva política de acesso à informação, que deveria se fundamentar em um marco normativo coeso. Em detalhado estudo jurídico sobre o assunto naquele momento, Nogueira Júnior (2003) entendia que “a legislação brasileira pertinente à

publicação dos atos administrativos e ao acesso do público aos documentos administrativos é bastante variada, antiga e dispersa” (p. 328).

A mesma opinião foi expressa em entrevista realizada com o Procurador da República Marlon Weichert, que recordou que nos anos 2000, a falta de regulamentação adequada do princípio constitucional e a existência de uma legislação “assistemática, insuficiente e retrógrada” sobre o acesso à informação de interesse coletivo eram barreiras para o exercício do direito à memória e à verdade, vetor de sentidos prioritário na atuação dele.

O jornalista Marcelo Beraba, um dos pioneiros no debate sobre o tema no Brasil, também compartilhava dessa mesma crença, ao reconhecer em evento realizado em Lima (Peru) sobre a situação do acesso à informação na América Latina, que no Brasil várias leis tratavam “tangencialmente do direito à informação, mas são pouco conhecidas e não formam um conjunto orgânico e prático” (BERABA, 2002)

Em pouco tempo, a crença na necessidade de uma lei de acesso à informação se torna hegemônica na comunidade que discutia o assunto e seu principal objetivo político, a partir de então. Beraba resume a ideia que havia se firmado sobre a necessidade de especificar os princípios mais genéricos do direito de acesso à informação em instrumentos que o concretizassem como uma política:

Os que defendem lei específica argumentam que o fato de um direito estar contemplado em diversas legislações lhe retira força de cumprimento, principalmente quando cria deveres para a administração pública. A lei específica, ao contrário, fortalece a garantia do direito, ao criar regras, disciplina, prazos de cumprimento e penalidades. A lei específica evitaria as manobras dos funcionários públicos. (BERABA, 2002)

Na coletânea “Caminhos da Transparência” (SPECK, 2002), mencionada em parágrafo anterior, Frey et al. (2002) registravam uma percepção bastante comum entre os especialistas sobre a legislação de acesso à informação naquele momento: de que nos últimos anos, tinha se avançado mais na regulamentação do segredo, do que no acesso à informação governamental. E de modo a contribuir na reversão desse quadro, apresentavam instrumentos e procedimentos de uma política de acesso à informação que precisavam ser regulamentados em um contexto de avanço das tecnologias da informação, inclusive no setor público:

É preciso **fixar prazos para o atendimento de demandas** informacionais, definir prioridades para **tornar os diferentes conjuntos informacionais “acessáveis”, alocar recursos tecnológicos**, financeiros e humanos em quantidade e qualidade adequadas àquelas prioridades, **responsabilizar algum órgão, agência, sistema ou pessoa** pela supervisão da implementação dos instrumentos legais (FREY et al., 2002)

Por sua vez, Rosenthal Alves, ciente da necessidade de ampliar a discussão para além de um círculo restrito de especialistas sobre o tema, de modo a expandir o debate na agenda pública, buscava traduzir a crença do grupo em uma analogia publicada no O Estado de S. Paulo na mesma época:

Apesar de o acesso à informação pública estar expresso em três leis brasileiras, entre elas a Constituição, o professor defende a criação de uma norma específica. “Constituição do Brasil diz que todo cidadão tem direito à dignidade. E daí? É como o Código de Defesa do Consumidor, que já tinha seus direitos, mas o código detalhou e definiu tudo” (PARA ESPECIALISTA..., 2002)

A história da mobilização de grupos da sociedade civil por uma lei de acesso à informação propriamente dita começava assim, já que as propostas anteriores de legislações que tratavam de aspectos particulares da questão, como acesso a arquivos, prazos de sigilo, *habeas data* etc. se originaram, via de regra, de voluntarismo parlamentar, e a primeira proposta de uma regulamentação mais sistemática da questão, em 1986, havia surgido como um processo de mobilização interna no Executivo Federal.

4.8.2 A difusão do conceito na agenda pública

No debate público, articulando sempre atores governamentais e societais, as ideias relacionadas ao direito de acesso à informação seriam expandidas e desenvolvidas por meio da realização de diversos seminários e encontros ao longo da década de 2000. O Quadro 8, na próxima página, traz uma compilação desses eventos, que buscou ser a mais exaustiva possível, considerando a disponibilidade pública de informações na internet, outros trabalhos sobre este tema e algumas referências obtidas nas entrevistas que fundamentam essa dissertação. É possível perceber uma certa predominância de debates envolvendo os sentidos de

governança relacionados ao direito de acesso à informação. Dentre os vinte eventos localizados no período, onze tiveram foco exclusivo ou preponderante nesta vertente de ideias; em outros quatro eventos, os sentidos dos debates parecem ter sido mais variados, embora com as questões de governança também presentes; o direito à memória e à verdade foi tema de quatro eventos; e as discussões sobre governo aberto acontecem a partir do final da década também em cinco encontros ou eventos.

Quadro 8 – Eventos relacionados à transparência e ao acesso à informação governamental, Brasil, 2002-2011

	Nome do evento	Local e período	Principais organizadores/ promotores	Principais vetores de sentidos relacionados ao acesso à informação
1	Seminário Direito de Acesso a Informações Públicas	São Paulo jul./2002	Associação Nacional de Jornais – ANJ	Governança
2	I Seminário Internacional de Direito de Acesso a Informações Públicas	Brasília set./2003	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI	Variado
3	Ato “Desarquivando o Brasil”	São Paulo abr./2005	Professores/ estudantes de História PUC-SP Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos	Direito à memória e à verdade
4	IV Fórum Global de Combate à Corrupção	Brasília jun./2005	Controladoria-Geral da União – CGU Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC	Governança
5	I Conferência Legislativa sobre Liberdade de Imprensa	Brasília mai./2006	Câmara dos Deputados ANJ	Governança (CONTINUA)

	Nome do evento	Local e período	Principais organizadores/ promotores	Principais vetores de sentidos relacionados ao acesso à informação
6	Seminário O Acesso à Informação como Instrumento de Mudanças Sociais	São Paulo mar./2007	Artigo 19	Variado
7	Seminário Brasil-Europa de Prevenção da Corrupção	Brasília jun./2007	Controladoria-Geral da União – CGU	Governança
8	Seminário Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: elementos inseparáveis	Brasília ago./2007	Andi – Comunicação e Direitos Artigo 19	Variado
9	Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas	Brasília abr./2009	Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas	Variado
10	I Seminário Nacional de Controle Social	Brasília abr./2009	CGU	Governança
11	Seminário Direito à Memória e à Verdade	Brasília, jun./2009	Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados	Direito à memória e à verdade
12	Conferência Internacional sobre o Direito à Verdade	São Paulo out./2009	Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência Centro de Estudos da Violência da USP	Direito à memória e à verdade
13	Seminário Acesso à Informação, Serviços Eletrônicos e Cidadania	Brasília dez./2009	Ministério do Planejamento	Governança Governo aberto
14	I Seminário Internacional sobre Acesso Informação e Direitos Humanos	Rio de Janeiro nov./2010	Arquivo Nacional	Direito à memória e à verdade
15	IV Congresso Internacional Software Livre e Governo Eletrônico - Conseg	Brasília mai./2011	Serpro Ministério do Planejamento	Governo aberto (CONTINUA)

	Nome do evento	Local e período	Principais organizadores/ promotores	Principais vetores de sentidos relacionados ao acesso à informação
16	1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial)	Nacional jul./2011 a maio /2012 ¹	CGU	Governança Governo aberto
17	I Seminário Nacional de Participação Social	Brasília out./2011	Secretaria-Geral da Presidência da República	Governança Governo Aberto
18	Seminário Internacional sobre Acesso à Informação: Desafios de Implementação	Brasília dez./2011	CGU	Governança Governo aberto
19	Seminário Internacional de Acesso à Informação Pública	São Paulo dez./2011	Consulado-Geral dos EUA ANJ UNESCO CGU	Governança
20	Seminário Controle Social no Combate à Corrupção	Brasília dez./2011	Instituto Ethos	Governança

Fonte: elaboração do autor a partir de informações disponíveis na internet e Indolfo (2013).
 Nota (1): a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial) teve conferências preparatórias municipais, estaduais, distrital, livres e virtuais realizadas entre julho de 2011 e abril de 2012. A Conferência Nacional ocorreu em Brasília em maio de 2012.

Na década de construção da LAI (2002-2011), a comunidade de especialistas e ativistas do tema se reuniu praticamente duas vezes ao ano em eventos de maior porte para debater e divulgar o assunto. Muitos desses encontros contaram com conferencistas internacionais, o que confirma a importância das comunidades e redes transnacionais de especialistas no desenvolvimento do tema do acesso à informação no Brasil, e também com a presença de autoridades públicas de alto escalão, como ministros de Estado, presidentes da Câmara e Senado, juízes do STF etc., indicando a circulação de ideias entre as arenas de discussão e as arenas políticas.

No final desse período de construção da Lei de Acesso, cabe destacar o amadurecimento e a importância dessa discussão tal como manifestada na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), desenvolvida entre 2011 e 2012, que foi um importante fórum de interação e

circulação de ideias entre diversos atores da sociedade civil e do Estado envolvidos com o tema da transparência pública, notadamente sob os sentidos da governança e governo aberto. Com efeito, a Consocial teve como tema fundamental o “Eixo 1 - Transparência e Acesso à Informação”, no qual foi destacada sua importância para a boa gestão pública, baseada em princípios de eficiência, responsabilidade, participação e controle social:

A **transparência e o acesso à informação** são essenciais para a consolidação do regime democrático e para a boa gestão pública. Além disso, são eficazes **mecanismos de prevenção da corrupção**. A transparência e o acesso à informação incentivam os gestores públicos a agirem com mais **responsabilidade e eficiência**, e são fundamentais para possibilitar a **participação popular e o controle social**. Com o acesso aos dados públicos, os cidadãos podem **acompanhar a implementação das políticas públicas e fiscalizar a aplicação dos recursos**. Um governo transparente deve facilitar à sociedade o acesso às informações de interesse público, divulgando de forma proativa e espontânea essas informações, sempre que possível, numa linguagem clara e de fácil entendimento. Todavia, não basta somente divulgar as informações públicas. É preciso que os governos se preocupem também com a transparência passiva, de forma a atender de maneira ágil e tempestiva as solicitações de informações e de documentos que são apresentadas pelos cidadãos (...) (1ª CONFERÊNCIA NACIONAL..., 2012, grifos nossos)

E dentre os resultados da 1ª Consocial, diversas propostas e diretrizes trataram de políticas de acesso à informação pública nos distintos poderes e níveis de governo, incluindo instrumentos de transparência ativa e passiva, com destaque para a implementação efetiva e aplicação rigorosa da Lei de Acesso à Informação (que naquele momento estava prestes a vigorar) e para a disponibilização de dados governamentais em formato aberto (1ª CONFERÊNCIA NACIONAL..., 2012)

Além desses eventos, fóruns virtuais/listas de discussão foram iniciados no período, de modo a articular a rede e permanecem ativos até hoje⁸¹.

Olhando em retrospecto e considerando as atuais políticas públicas de transparência e acesso à informação, incluindo todo o seu quadro normativo, a sua burocracia e infraestrutura de implementação (ouvidorias, controladorias, serviços de informação ao cidadão, portais de transparência e dados abertos etc.) e as várias redes e organizações societais e mesmo empresas atuando nesse campo,

⁸¹ Por exemplo, os grupos “Transparência Hacker”

<<https://groups.google.com/forum/#!forum/thackday>> e “Direito de Acesso”

<<https://groups.yahoo.com/neo/groups/acessopublico>>

é possível interpretar o processo que se desenvolve a partir de 2002, como a gênese e o desenvolvimento de um subsistema de políticas no Brasil contemporâneo, relacionado à transparência e ao acesso à informação governamental.

No mesmo ano de 2002, em que ocorre o primeiro seminário sobre o direito de acesso a informações públicas, uma ação do governo reforça o segredo de Estado. Restando cinco dias para concluir seu mandato, o presidente Fernando Henrique Cardoso promulga o Decreto nº 4.553/2002, (BRASIL, 2002a) uma reedição dos antigos Regulamentos de Salvaguarda de Assuntos Sigilosos, que aumentava todos os prazos máximos de sigilo de documentos classificados⁸², bem como estabelecia a possibilidade do “sigilo eterno”, ao permitir que documentos na categoria ultrassecreta tivessem sua classificação renovada indefinidamente. Esse prazo de sigilo de cinquenta anos para os documentos ultrassecretos e a chance de renovação ilimitada do segredo conflitam diretamente com as disposições da Lei de Arquivos (que estabelecia prazo máximo de 30 anos, com uma única prorrogação por igual período), o que na avaliação de muitos especialistas resultava na ilegalidade do ato.

As críticas ao decreto foram imediatas e em torno dessa medida se desenrolou boa parte do debate sobre o acesso à informação governamental nos anos seguintes, basicamente relacionado à legalidade dos prazos de sigilo definidos e à percepção de que a decisão era conveniente para a ocultação de documentos militares do período da ditadura. (GASPARI, 2003c; HISTÓRIA..., 2004)

A decisão de promulgar essa norma é ainda hoje obscura, o próprio ex-presidente Cardoso afirmou tempos depois que assinou o decreto sem se atentar ao seu conteúdo e implicações, mas existe uma interpretação bastante disseminada entre os especialistas no tema de que a decisão foi motivada por pressão das Forças Armadas e de remanescentes dos órgãos de segurança da ditadura, que eram contrários à revogação do RSAS de 1977, conforme já discutido no capítulo 3 desta dissertação⁸³. A esse aspecto da influência militar,

⁸² Documentos “reservados” de 5 para 10 anos; “confidenciais” de 10 para 20 anos; “secretos” de 20 para 30 anos; “ultrassecretos” de 30 para 50 anos.

⁸³ Ver p. 149-150 e p. 162-163

acrescentam-se suspeitas de que o decreto também contribuía para ocultar informações sobre possíveis casos de corrupção e prejuízo ao patrimônio público, relacionadas ao processo de privatização de empresas estatais ocorrido no governo FHC, conforme sugerido por mais de um dos entrevistados para a realização dessa pesquisa e também por Carlos Fico (2008). Uma outra explicação para a decisão do ex-presidente é mais genérica, mas não menos temerária, ao afirmar que o decreto visava encobrir determinadas informações de Estado do novo grupo político que assumiria o poder em 1º de janeiro de 2003.

4.8.3 O contexto político do PT no poder: transparência e combate à corrupção

Após 23 anos de sua fundação, o Partido dos Trabalhadores vencia pela primeira vez a disputa presidencial e colocava seu fundador e maior líder, Luiz Inácio Lula da Silva, no cargo de presidente da República, eleito com cerca de 61% dos votos. A eleição de Lula representou uma importante renovação política no nível federal, haja vista que era a primeira vez que um partido que sempre atuou na oposição aos governos desde 1980 chegava à presidência da República.

Com muitos quadros políticos e técnicos oriundos da academia e/ou experientes nas diversas prefeituras e estados que o partido já havia administrado, além de mais próximos de movimentos sociais, iniciava-se uma reconfiguração da gestão pública federal, em razão do acesso desses novos especialistas e comunidades epistêmicas aos níveis mais elevados da burocracia do Estado. (TOMAZINI; LEITE, 2016)

Assim, a novidade da esquerda no poder gerava expectativas positivas e negativas, mas em geral havia entusiasmo e otimismo com a renovação política. Tinha-se um clima nacional e sentimentos públicos renovados.

Quanto às esperanças, e no que interessa ao tema desta dissertação, julgava-se que o governo Lula poderia finalmente solucionar o imbróglio dos desaparecidos políticos, facilitando o acesso aos arquivos militares, em razão de suas origens de esquerda e de ter vários membros, agora ocupantes legítimos do

poder, que foram vítimas da repressão durante a ditadura (ANGELO, 2012; GRUPO TORTURA..., 2003). Em outro campo de ação pública, naquela época o PT detinha uma reputação bastante positiva em relação a compromissos históricos do partido com a ética na política e a transparência na administração pública. (KECK, 2010, p. 337)

No tema da governança, o Programa de Governo 2002 da Coligação Lula Presidente, apresentava sete compromissos relacionados à transparência e participação popular na elaboração e fiscalização do orçamento federal, fortalecimento dos mecanismos de controle da administração pública, controle das licitações, entre outros. Em relação ao tema da transparência e o acesso à informação, o Programa de Governo Lula prometia considerar para o combate à corrupção e o controle da administração pública:

[...] dotar todos os órgãos do Executivo federal de **um sistema de informação acessível à sociedade** e à opinião pública." [...] revestir as licitações e os contratos públicos de total transparência mediante universalização das tecnologias de informação e comunicação, **possibilitando à sociedade o acesso a todos os atos dos procedimentos licitatórios**. (COMBATE À CORRUPÇÃO..., 2002, p. 12, 14)

Lula também assumiu o compromisso com políticas de transparência e combate à corrupção, caso fosse eleito presidente, em um documento elaborado pela Transparência Brasil. Embora o compromisso não incluísse ações especificamente voltadas para o acesso à informação governamental, ele consistia de medidas que, se executadas, provavelmente conduziram a isso, como a implementação de convenções internacionais anticorrupção de que o país é signatário; o desenvolvimento do combate científico à corrupção; o aperfeiçoamento da então Corregedoria-Geral da União; e a criação de uma agência nacional anticorrupção. (ABRAMO, 2002a; 2002b)

Com efeito, o governo Lula, ao longo de seus dois mandatos, promoveu a ampliação e aprimoramento de um sistema federal de integridade da administração pública por meio da criação ou modernização de órgãos relacionados ao combate à corrupção, o aumento do orçamento e do quadro de funcionários destinados a essas políticas e o aprofundamento da articulação e integração das atividades realizadas pelo Ministério Público, Polícia Federal, Receita Federal, Controladoria-Geral da União e outras agências federais, a

despeito de críticas de analistas sobre a eficácia das ações anticorrupção e o efetivo comprometimento do presidente Lula e dos principais líderes de seu governo com as ações de combate à corrupção, principalmente a partir dos escândalos envolvendo o financiamento ilegal do PT por bingos (2004), licitações nos Correios (2005) e o caso do Mensalão, levado a conhecimento público em 2006 e se desenrolando até 2014, o que contribuiu decisivamente para a corrosão, em parte da sociedade, da imagem diferenciada que o PT tinha em termos de transparência e ética pública (ABRAMO, 2005; POWER; TAYLOR, 2011; RICO, 2014; TAYLOR, 2009).

Assim, indo ao encontro dos compromissos assumidos na campanha eleitoral, o governo Lula criou em 2003 uma agência responsável por atividades de prevenção e combate à corrupção: a Controladoria-Geral da União. A CGU mantinha a mesma sigla e surgia a partir da estrutura herdada da Corregedoria-Geral da União, criada em 2002 no governo FHC, mas teve suas atribuições ampliadas para além das atividades de corregedoria e passou a ser responsável pela supervisão técnica e orientação normativa do sistema de integridade do Governo Federal, compostos por órgãos de controle interno, correição, ouvidoria e prevenção e combate da corrupção, este último com forte foco na obtenção e análise de informações para suas atividades. Além disso, o órgão assim robustecido respondia diretamente à Presidência da República, com seu dirigente tendo *status* de ministro (OLIVIERI, 2010; RICO, 2014).

A CGU se tornou responsável pelas principais iniciativas de transparência pública, desenvolvidas pelo Governo Federal a partir de 2003, como o Portal da Transparência, as Páginas de Transparência nos ministérios, a divulgação de relatórios de auditoria de uso de recursos públicos pelos municípios (FERRAZ; FINAN, 2008), bem como programas de disseminação de conhecimento e educação nos temas da transparência e controle social do orçamento como o “Olho Vivo no Dinheiro Público”, dirigidos a professores e estudantes da rede pública, às lideranças comunitárias, aos agentes públicos municipais, a integrantes de conselhos municipais etc.

Com essa ampliação de suas atribuições e várias políticas sendo desenvolvidas e implementadas, a instituição teve um aumento significativo de sua estrutura ao longo do governo Lula, incluindo a realização de concursos públicos

que resultaram na formação de um quadro qualificado de técnicos e analistas. A continuidade e consistência das políticas também foi importante para o fortalecimento institucional do órgão nesta sua primeira década de existência, e para isso contribuiu o fato de a CGU ter sido dirigida neste período por apenas dois ministros, Waldir Pires (2003-2006) e Jorge Hage (2006-2014), ambos prestigiados e reconhecidos no meio político e entre os especialistas nas áreas de competência da CGU. (PEREIRA, H., 2005; HAGE, 2010)

Por sua vez, o protagonismo da CGU (ao lado do Ministério Público e Polícia Federal) em operações de fiscalização e combate à corrupção garantiu ao órgão ao longo do tempo, a pretendida imagem pública de “agência nacional anticorrupção”. (PONTES, 2016; RODRIGUES, F., 2015)

Nesse contexto, os dirigentes e vários burocratas de alto escalão da CGU tiveram participação relevante no processo de construção da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Executivo Federal. (PAES, 2012; PEREIRA, T., 2016)

Ao final de 2003, o governo Lula buscava efetivar mais um dos compromissos assumidos em campanha relacionados ao combate à corrupção, qual seja, a adoção e implementação de regras e normas do regime internacional anticorrupção propostas por organismos e redes como a ONU, OCDE e Transparência Internacional. Em dezembro daquele ano, o Ministro da CGU, Waldir Pires, e uma delegação de burocratas do órgão participaram da Conferência de Alto Nível para a assinatura da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (a “Conferência de Mérida”), que incluía disposições relacionadas à transparência pública como instrumento de prevenção e combate à corrupção. (O VICE-PRESIDENTE..., 2003; MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA... 2016)

Dias depois da Conferência de Mérida, como um dos resultados do compromisso assumido pelo país, era criado o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção – CTPCC. Trata-se de órgão colegiado, presidido pelo Ministro-Chefe da CGU e composto por representantes de várias pastas do Executivo, Tribunal de Contas e Ministério Público, bem como por representantes de organizações da sociedade civil, como ABI, OAB, ABONG, CNBB, Transparência Brasil, entre outras. O órgão foi instituído com finalidades consultivas, para debater e sugerir ações e políticas visando o incremento da

transparência na administração pública federal e definir estratégias de prevenção e combate à corrupção (HAGE SOBRINHO, 2009) e, como será visto adiante, foi a arena de discussão de onde surgiu uma das propostas de uma lei de acesso à informação por parte do Executivo Federal entre 2005 e 2006.

Em junho de 2005, de modo a sinalizar à comunidade internacional do empenho do governo brasileiro em contribuir com o regime internacional de prevenção e combate à corrupção, o país era anfitrião do IV Fórum Global de Combate à Corrupção, que contou com a participação de autoridades de cerca de cem países. O encontro foi coordenado pela CGU em cooperação com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a Transparência Internacional e Transparência Brasil e tinha como principal tema a apresentação e discussão de experiências efetivas de implementação das medidas estipuladas pelas convenções internacionais de prevenção e combate à corrupção. O tema da transparência e do acesso à informação esteve presente em várias sessões do evento. (DECLARAÇÃO FINAL; 2005; IV FÓRUM GLOBAL..., 2005; PROGRAMAÇÃO..., 2005)

Tal era a conjuntura relacionada à governança, prevenção e combate à corrupção no governo Lula, que suas ações nesse campo indicam a entrada do tema da transparência e do acesso à informação na agenda governamental em meados da década de 2000, em razão da adesão do Brasil a tratados internacionais sobre prevenção e combate à corrupção ao longo deste período e da criação da CGU como principal órgão de elaboração e implementação das políticas nesse campo. (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2013; MEYER-PFLUG; OLIVEIRA, 2009; OLIVIERI, 2010; PEREIRA, T., 2016; RICO, 2014).

No Quadro 9, na página seguinte, apresenta-se uma síntese das iniciativas relacionadas à transparência, no vetor de sentidos de governança, no âmbito federal entre os anos 2004 e 2011.

Quadro 9 – Principais iniciativas relacionadas à transparência e acesso à informação pública na perspectiva da governança, no âmbito federal, Brasil, 2004-2011

Ano	Iniciativa, ação, política
2004	<ul style="list-style-type: none"> Portal da Transparência Pública 1ª versão dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – e-PING (conjunto de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da tecnologia da informação na interoperabilidade de serviços de Governo Eletrônico)
2005	<ul style="list-style-type: none"> Criação do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção Páginas de Transparência nos <i>websites</i> de ministérios e órgãos federais Disponibilização dos relatórios de auditorias da CGU na internet Comprasnet SIASG (licitações e operações das compras governamentais pela internet) 1ª versão do Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico – eMAG (conjunto de recomendações para garantir a acessibilidade dos <i>websites</i> do Governo Federal por qualquer tipo de usuário)
2007	<ul style="list-style-type: none"> Uso obrigatório do cartão eletrônico para pagamento de despesas por servidores federais, com integração ao Portal da Transparência Pública Portal do Software Público Brasileiro – SPB
2008	<ul style="list-style-type: none"> Portal e Sistema Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS Fim das “Contas B”, que permitiam o pagamento de despesas correntes sem prestação de contas 1ª versão do Padrão Brasil e-GOV (recomendações de padrões e boas práticas para o fornecimento de informações e serviços eletrônicos em <i>websites</i> do Governo Federal) Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE (padrões, políticas, mecanismos e procedimentos para facilitar e ordenar a geração, armazenamento, acesso, disseminação de dados geoespaciais públicos)
2009	<ul style="list-style-type: none"> Lei Complementar nº 131/2009 (“Lei Capiberibe” ou “Lei da Transparência”), obriga a União, os estados e os municípios a divulgar suas despesas na internet em tempo real (regulamentada por decreto presidencial em 2010) Carta de Serviços ao Cidadão, para informar em todos os órgãos públicos os serviços prestados, seu acesso e obtenção, compromissos com nível de qualidade e prazos de atendimento etc.
2010	<ul style="list-style-type: none"> Portais da Transparência das obras da Copa 2014 e Olimpíadas 2016
2011	<ul style="list-style-type: none"> Início da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial) 1º Plano de Ação Nacional de Governo Aberto Promulgação da Lei de Acesso à Informação (vigência a partir de maio de 2012)

Fonte: elaboração do autor a partir de informações disponíveis em documentos e websites governamentais.

Este conjunto de ações, programas e políticas, muitas vezes articuladas, foram desenvolvidas e implementadas, sobretudo, pela Controladoria-Geral da

União e pelo Ministério do Planejamento, principalmente no que se refere às infraestruturas e às soluções tecnológicas⁸⁴.

Elas expressam o paradigma da transparência de forma diversificada em políticas públicas concretas, por meio de seus instrumentos e procedimentos. Em função do próprio recorte analítico, nessas políticas há a predominância de significados relacionados à governança pública, embora seja possível considerar que iniciativas de “Acessibilidade em Governo Eletrônico” e a “Carta de Serviços ao Cidadão” tenham também sentidos de transparência que remetem aos direitos fundamentais de cidadania. Há também iniciativas que vão no sentido do governo aberto, como as relacionadas a governo eletrônico, software público e, evidentemente, ao Plano de Ação de Governo Aberto. A LAI, por sua vez, carrega vários sentidos.

O conjunto de ações é amplo, cada iniciativa possui sua gênese e trajetória particular, envolvendo ideias e atores específicos. Uma análise individual da origem e desenvolvimento de cada política foge ao escopo desta dissertação, assim, o foco da discussão, no decorrer das próximas páginas, será o processo de construção da Lei de Acesso à Informação.

4.8.4 O contexto político do PT no poder: direito à memória e à verdade

O Decreto nº 4.553/2002, promulgado por FHC em 27 de dezembro de 2002, que resgata o espírito dos regulamentos da ditadura sobre o sigilo de documentos oficiais, só entraria em vigor 45 dias após sua promulgação, ou seja, já no mandato do presidente Lula, que poderia tê-lo revogado de ofício. No entanto, ao não agir, o novo presidente optou por manter o decreto com as regras que permitiam a renovação infinita do sigilo de documentos oficiais. Essa atitude sinalizou uma postura passiva em relação ao tema, que foi bastante criticada por especialistas à época (MAGALHÃES, 2003; MELO; CARIELLO, 2004) e anunciava

⁸⁴ No entanto, a Lei Complementar nº 131 se origina de iniciativa do Senador João Capiberibe (PSB), que a apresentou em 2003 como Projeto de Lei do Senado nº 130, visando aperfeiçoar os mecanismos de transparência da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Seu sentido está plenamente orientado pelos princípios de governança, visando “possibilitar maior transparência à gestão da coisa pública e, assim, prevenir e combater a corrupção”. (SENADO FEDERAL, 2003)

um comportamento ambíguo do governo Lula em relação ao delicado tema da abertura dos arquivos do regime militar. (ANGELO, 2012; FICO, 2008; FIGUEIREDO, 2015; RODRIGUES, G., 2011)

A questão era antiga, como já discutido em passagem anterior desta dissertação⁸⁵, mas como não resolvida e carregada de forte apelo moral e afetivo, de tempos em tempos, reaparecia, como que para “assombrar” os governantes e a sociedade brasileira e exigir uma solução que permitisse conhecer a verdade e dar às famílias o direito de realizar o luto pela perda de seus entes. (ASSIS, 1985; RODRIGUES, G., 2011; TELES, 2005)

Ao longo da década de 1990, em várias ocasiões, vieram à tona documentos ocultos sobre a repressão política do período militar, causando surtos de comoção sobre os casos de tortura e morte retratados e o debate sobre a existência desses arquivos e a necessidade de identificá-los, organizá-los e regulamentar o acesso a eles. (JARDIM, 1996; SIMAS FILHO, 1993)

Coincidência ou não, no ano em que se relembra os 40 anos do golpe militar de 1964, dois “eventos focalizadores” (BIRKLAND, 2015) novamente colocavam o tema dos desaparecidos e dos arquivos da ditadura na agenda pública. Como brevemente mencionado no capítulo dois da dissertação, em outubro de 2004, uma reportagem publicada no Correio Braziliense divulgou fotografias que supostamente mostravam o jornalista Vladimir Herzog em situação de humilhação, pouco antes de ser assassinado em dependências do Exército, em São Paulo no ano de 1975⁸⁶. O caso reabriu uma enorme polêmica sobre a existência de arquivos secretos das Forças Armadas com informações sobre a repressão política e gerou uma crise entre os comandantes militares e o ministro da Defesa, que criticou a postura da caserna que, em um primeiro momento, buscou justificar o uso da violência contra a oposição armada ao regime. A crise terminou com a renúncia do chefe civil do ministério da Defesa. (CASO..., 2004; ZAVERUCHA, 2005)

⁸⁵ Conforme p. 241-242.

⁸⁶ Após algumas semanas, concluiu-se que as fotografias divulgadas não eram de Vladimir Herzog e sim do padre Leopoldo D'Astous. Esse equívoco não minimizou em nada a situação e acabou resultando em um pronunciamento oficial da CNBB, ao afirmar que só um “governo corajoso abrirá arquivos da ditadura” (VIÚVA..., 2004)

Poucos meses depois, em dezembro de 2004, uma reportagem no Fantástico, programa da TV Globo de elevada audiência, mostrou documentos do período da ditadura incinerados clandestinamente na Base Aérea de Salvador, aumentando ainda mais a pressão de grupos sociais e de parte das elites pelo esclarecimento da situação dos arquivos da ditadura e por iniciativas visando seu acesso público. (DOCUMENTOS..., 2004; INTERVOZES, 2005, p. 33)

Esses eventos levaram membros da cúpula do Executivo, como o ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos, a terem de se pronunciar publicamente sobre o assunto, determinando ações de averiguação de arquivos nos órgãos das Forças Armadas, mas tendo o cuidado de “não causar grandes constrangimentos aos militares” (FIGUEIREDO, 2015, p. 81; CANTANHÊDE, 2004), que por sua vez, sinalizavam resistência a essas medidas. (CANTANHÊDE; DANTAS, 2004).

A tensão entre os atores civis e militares e um certo melindre dos primeiros em avançar esta agenda eram ainda expressões dos dilemas da transição democrática brasileira (D'ARAÚJO, 2012; ZAVERUCHA, 2005, 1998), mas também conflitos entre imagens e monopólios de políticas, nos termos de Baumgartner e Jones (2009), no sentido de que as Forças Armadas, tradicionalmente orientadas pelo paradigma do sigilo, resistiam em abrir mão do controle de seus acervos documentais históricos, em benefício de outros atores que poderiam assumir a gestão de tais arquivos, como o Ministério da Justiça ou o Arquivo Nacional e implementar políticas que tivessem a transparência como marco normativo e cognitivo de referência. (RODRIGUES, G., 2011)

Alguns membros do próprio governo consideravam as iniciativas de abertura dos arquivos mais retóricas que efetivas e a demora e a pusilanimidade em enfrentar essa situação era inadmissível para um governo formado por diversos ex-militantes que foram perseguidos pelo regime militar, incluindo Lula. Em novembro de 2004, o presidente da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos, ligada à presidência da República, João Luiz Pinaud, pedia demissão do cargo por essa razão. A “crise dos arquivos da ditadura” só aumentava. Nilmário Miranda, ator político historicamente ligado ao tema dos desaparecidos políticos e secretário dos Direitos Humanos do governo Lula naquele momento, tentava atenuar a tensão no clima nacional, anunciando que a questão em torno da abertura dos arquivos da ditadura seria tratada no âmbito do Executivo com a

liderança do presidente Lula e que isso envolvia a revogação do Decreto nº 4.553/2002 (LYRA, 2004). A questão permanecia no debate público muito tempo após a crise iniciada com a divulgação das supostas fotos de Vladimir Herzog: no final de 2005, em entrevista no programa Roda Viva da TV Cultura, o próprio presidente Lula era cobrado por iniciativas relacionadas à abertura dos arquivos da ditadura (LUIZ INÁCIO..., 2005).

Embora essa questão não fosse um tema de grande apelo popular (apenas cerca de 20% da população tinha algum conhecimento sobre o tópico ao final de 2004), a abertura dos arquivos da ditadura à consulta pública era considerada legítima por cerca de 70% daqueles informados sobre o assunto (CONFEDERAÇÃO NACIONAL..., 2004), o que indicava a sensibilidade de parte da população sobre o problema.

É provável que esses dois eventos isoladamente não teriam contribuído de forma decisiva para o avanço da agenda da transparência governamental, mas outros processos políticos em desenvolvimento naquele mesmo período envolvendo o tema dos documentos militares secretos colaboraram para colocar a questão da abertura dos arquivos na agenda do governo e para impulsionar a organização de setores da sociedade civil na promoção de políticas de acesso à informação pública no sentido do direito à memória e à verdade.

Em junho de 2003, a Justiça Federal proferiu sentença em uma ação que tramitava na justiça desde 1982, movida por familiares de desaparecidos na operação militar que debelou a Guerrilha do Araguaia no começo dos anos 1970 e determinava à União a quebra do sigilo das informações militares relativas ao caso. Em novembro de 2004, já motivada pela divulgação das supostas fotos de Vladimir Herzog, outra sentença da Justiça Federal determinava ao governo a abertura imediata de todos os documentos secretos produzidos pelo Exército entre 1964 e 1985 (COMISSÃO INTERMINISTERIAL..., 2007; SOUZA, J., 2004; TELES, 2012).

Essas duas decisões judiciais eram apenas os primeiros acontecimentos de um longo embate jurídico e político que se desenvolveria pelos dez anos seguintes, envolvendo os governos do PT em relação ao acesso à informação pública, na perspectiva do direito à memória e à verdade. Esse processo ultrapassaria o âmbito nacional com discussões e condenações do Brasil pela Corte

Interamericana de Direitos Humanos, incluiria o questionamento da legitimidade da Lei da Anistia de 1979, envolveria disputas no interior do governo em torno do conteúdo do Plano Nacional de Direitos Humanos e contribuiria para que a sucessora do presidente Lula, Dilma Rousseff, desse encaminhamento para ações como a Lei de Acesso à Informação e a Comissão Nacional da Verdade. (ABRÃO, TORELLY, 2011; ANGELO, 2012; BETTAMIO, 2014; DELMAS; TAVARES; CORREA, 2017; FIGUEREDO, 2015; RODRIGUES, V. 2017; RODRIGUES, G. 2011, 2009; SOARES, A. 2016; TELES, 2012)

Em meio a este contexto de discussões e embates sobre os arquivos militares surgia como “rede de projeto” (MASSARDIER, 2006) o Movimento Desarquivando a Ditadura, formado por ativistas ligados aos direitos humanos, vítimas da repressão do governo militar, familiares de desaparecidos políticos, jornalistas e acadêmicos, com o objetivo de chamar a atenção da sociedade e das autoridades sobre a manutenção do sigilo eterno de documentos referentes à ditadura militar. O lançamento do Movimento ocorreu em abril de 2005 em São Paulo, em um ato organizado por acadêmicos da PUC-SP, USP e a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos. A partir desse momento, o sentido do direito à memória e à verdade passaria a ter uma incidência mais sistemática nos debates sobre a questão do acesso à informação. (MOVIMENTO DESARQUIVANDO O BRASIL..., 2005; MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS..., 2007)

Rapidamente essa rede se articulou com comunidades epistêmicas relacionadas à pesquisa em ciências humanas, como a Associação Nacional de História – ANPUH e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS. A rede também logrou obter o apoio do campo jurídico relacionado à defesa dos direitos humanos. Juristas prestigiados como Hélio Bicudo, Fabio Konder Comparato, Belisário Santos Jr. e Flavia Piovesan, bem como procuradores da República como Eugênia Fávero e Marlon Weichert aderiram ao movimento, participando ativamente dos debates e da produção de conhecimento e de argumentos jurídicos relacionados ao direito de acesso à informação, sob a ótica das garantias fundamentais dos cidadãos e do direito à memória e à verdade (MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS..., 2007; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO..., 2005). Partindo da

perspectiva de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), pode-se notar a articulação de atores sociais com distintas vinculações profissionais e referenciais teóricos que se uniam com base em valores e crenças comuns relacionadas ao direito à memória e à verdade.

Em um primeiro momento, a agenda do Movimento Desarquivando a Ditadura era bem delimitada em torno da revogação do Decreto nº 4.553/2002 e dos regulamentos que o sucederam ao longo do governo Lula. Com o tempo, em razão da existência de atores individuais e coletivos comuns entre a rede de ativistas pelo “desarquivamento da ditadura” e a coalizão de entidades mobilizadas pelo direito de acesso à informação foram estabelecidos pontos de contato, a circulação de ideias e a convergência de ações visando objetivos mais amplos relacionados à aprovação de uma lei de acesso à informação, que tivesse como princípio a recusa ao sigilo eterno. (INESC INSTITUTO DE ESTUDOS..., 2011; MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS..., 2007), sem que isso, no entanto, significasse total identidade entre crenças e valores relacionados ao paradigma da transparência por parte desses atores. (MAGRO, 2010; RODRIGUES, F. 2011d)

No campo jurídico, além da mobilização epistêmica ou doutrinária em defesa do direito de acesso à informação sob a ótica da memória e verdade, com a publicação de artigos, a participação em eventos especializados, mas também no debate sobre o tema na grande imprensa (MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS..., 2007; PIOVESAN, 2011; WEICHERT, 2007), membros do Ministério Público Federal e da OAB passaram a atuar de forma mais incisiva nas próprias políticas públicas que tratavam do acesso à informação, tais como a Medida Provisória nº 28 de 2004 (BRASIL, 2004a), o Decreto nº 5.301/2004 (BRASIL, 2004b) e a Lei nº 11.111/2005 (BRASIL, 2005), por meio do envio de ofícios à presidência da República, alertando sobre a inconstitucionalidade das leis e depois por ações judiciais visando revogá-las. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2008)

As disputas em torno da constitucionalidade dessas normas foram acirradas ao longo dos dois mandatos de Lula e a questão só foi de fato resolvida a partir da vigência da LAI em 2012, já no governo Dilma. Envolveram-se de um lado, o Ministério Público Federal, a OAB, as associações e redes de especialistas e

ativistas a favor do fim do sigilo eterno e do amplo acesso à informação; e, de outro, a Advocacia-Geral da União representando a posição oficial do governo sobre a questão, na defesa de seus instrumentos normativos. De maneira mais ou menos explícita, diversos atores do governo tomaram parte nas discussões e iniciativas relacionadas a esse imbróglio. Além do próprio presidente Lula na posição de mediador, os titulares que ao longo do tempo passaram pelas pastas da Justiça e Direitos Humanos tinham uma tendência a apoiar medidas de liberalização do acesso aos documentos, enquanto as posições da Defesa, Gabinete de Segurança Institucional e MRE indicavam resistência à abertura dos arquivos. (ANGELO, 2012; SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS...2007; MAGALHÃES, 2003; SOARES, A., 2016)

Mas mesmo antes da LAI, essas disputas e conflitos envolvendo os paradigmas do sigilo e da transparência, contribuíram ou mesmo resultaram em uma série de ações, iniciativas e políticas do Governo Federal no período analisado.

Tal como observado, para as políticas de transparência no sentido da governança, implementadas no governo Lula, o conjunto de ações também é diversificado e cada ação ou política possui um histórico particular, que envolve ideias, atores e disputas específicas. No Quadro 10 a seguir, são indicadas as principais ações e políticas relacionadas ao acesso à informação relacionadas à dimensão memória e verdade durante o governo Lula e o início do governo Dilma no período, acompanhadas do contexto político ou de “choques externos” (SABATIER; WEIBLE, 2007) ou “eventos focalizadores” (BIRKLAND, 2015).

O conjunto de ações sugere tanto uma atitude reativa do governo em relação a acontecimentos que incidiam na agenda pública e governamental (ANGELO, 2012; FICO, 2012), quanto um acúmulo de experiências e aprendizagem de políticas pelos atores estatais e societais (HALL, 1993), que certamente contribuiu para os debates sobre a lei de acesso à informação que ganharam força no interior do Executivo a partir de 2005.

Quadro 10 – Contexto político e principais ações e políticas relacionadas ao acesso à informação governamental relacionadas ao direito à memória e à verdade no âmbito federal, Brasil, 2003-2011

Ano	Contexto “Choques externos”, “eventos focalizadores”	Ação, política
2003	<p>Jun.: Justiça Federal determina à União quebra do sigilo das informações sobre Operação Araguaia. AGU representando o Governo recorre da decisão.</p> <p>Jun.: 8ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos aborda questão do direito à memória e à verdade.</p>	<p>Jan.: Não revogação do Decreto 4.553/02, mantendo prazos de sigilo maiores e possibilidade de sigilo eterno</p> <p>Out.: Executivo institui comissão interministerial com a finalidade de obter informações e localização dos mortos na Guerrilha do Araguaia</p>
2004	<p>Out.: Imprensa divulga fotografias que supostamente mostravam o jornalista Vladimir Herzog em situação de humilhação pouco antes de ser assassinado em dependências do Exército em São Paulo em 1975.</p> <p>Dez.: Reportagem na TV mostra documentos do período da ditadura incinerados clandestinamente na Base Aérea de Salvador.</p>	<p>Nov.: Sentença da Justiça Federal determina ao governo a abertura imediata de todos os documentos secretos produzidos pelo Exército entre 1964 e 1985.</p>
2005	<p>Abr.: Lançamento do livro Operação Araguaia: Arquivos Secretos da Guerrilha, de Eumano Silva e Taís Morais, com base em extenso acervo de documentos oficiais obtidos junto a militares.</p> <p>Jun.: Criado o Movimento Desarquivando a Ditadura.</p> <p>Nov.: Suzana Lisboa, histórica militante da causa dos desaparecidos políticos, deixa a Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos, criticando o governo por não fornecer aos familiares informações e localização dos mortos na Guerrilha do Araguaia.</p>	<p>Mai.: Conversão da MP 228/04 na Lei 11.111/05 mantém a possibilidade de sigilo eterno.</p> <p>Nov.: Decreto 5.584/05 determina à Casa Civil (sob direção de Dilma Rousseff) coordenar a transferência para o Arquivo Nacional de arquivos de órgãos do regime militar que estavam sob custódia da ABIN (Conselho de Segurança Nacional, Comissão Geral de Investigações e SNI) e proceder o seu acesso público, ressalvadas regras de sigilo. Recolhimento é realizado em dezembro.</p>
2006	<p>Jun.: 10ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos tem questão do direito à memória e à verdade como tema relevante.</p> <p>Ago.: ABRAJI cobra compromisso público de Lula de enviar ao Congresso PL sobre acesso à informação caso reeleito.</p> <p>Out.: MPF oficia Presidência da República sobre proposição de ação de inconstitucionalidade das leis 8.159/91 e 11.111/05</p>	<p>Jan.: Consulta aos acervos da ditadura recolhidos ao Arquivo Nacional é aberta ao público, mas as ressalvas legais de sigilo inviabilizam o acesso à maior parte dos documentos.</p> <p>(CONTINUA)</p>

Ano	Contexto “Choques externos”, “eventos focalizadores”	Ação, política
2007	<p>Abr.: Divulgação na imprensa do livro “ORVIL ou As tentativas de tomada do poder”, relatório feito de forma clandestina por militares nos anos 1980 com base em documentos do serviço de informações do Exército. Câmara e MPF demandam esclarecimentos sobre as informações constantes na publicação.</p> <p>Jun.: STJ confirma decisão do TRF de 2003 sobre abertura de arquivos sobre Araguaia</p> <p>Nov.: OAB entra com ação no STF contra Lei 11.111/05</p> <p>Nov.: Lançamento do livro Bacaba - Memórias de um Guerreiro de Selva da Guerrilha do Araguaia, pelo Tenente José Vargas Jiménez com base em acervo de documentos militares em sua posse, sobre o período em que atuou na repressão da Guerrilha do Araguaia.</p>	<p>Mar: Relatório Min. Justiça, Defesa, SEDH, Casa Civil etc. sobre operações de localização de corpos no Araguaia</p> <p>Mai.: Por ofício, Casa Civil determina a todos os ministérios o recolhimento ao Arquivo Nacional de documentos produzidos pelos órgãos de segurança que funcionaram nos ministérios civis durante a ditadura. A medida surtiu pouco efeito.</p>
2008	<p>Mai.: MPF entra com ação de inconstitucionalidade contra Lei 11.111/05</p> <p>Out: Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA critica Brasil por restringir informações sobre combate à Guerrilha do Araguaia.</p> <p>Out.: OAB entra com ação no STF contestando a Lei da Anistia. Um dos pontos é a obrigação do Estado revelar informações sobre nomes de agentes envolvidos com atividades de repressão.</p> <p>Dez.: 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos tem direito à memória e à verdade como um dos eixos de trabalho, recomendando a revogação da Lei 11.111/05 e o fim do sigilo eterno e a elaboração de nova legislação para conceder amplo acesso aos arquivos da ditadura. Também a criação de uma Comissão Nacional da Verdade.</p>	<p>Ago: Lançamento do livro “Direito à verdade e à memória: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos” pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.</p>
2009	<p>Mar.: Justiça Federal determina abertura dos arquivos relacionados à combate à Guerrilha do Araguaia.</p> <p>Jun.: Em entrevista ao jornal O Estado de S. Paulo, o major Sebastião Curió, oficial do Exército nas operações contra a Guerrilha do Araguaia, apresenta documentos que trazem uma nova lista com 16 guerrilheiros mortos.</p>	<p>Mai.: Governo envia ao Congresso o projeto de lei do Executivo sobre acesso à informação.</p> <p>Mai.: Governo lança o portal “Memórias Reveladas - Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985)”, sob coordenação do Arquivo Nacional, para possibilitar acesso aos acervos de documentos do período da ditadura e ser um centro de reflexões e pesquisas sobre o período.</p> <p>Jul.: Governo Federal instituiu grupo de trabalho para investigar caso Araguaia, sob direção do Ministério da Defesa e Exército</p> <p>Set.: Lançamento pelo Centro Memórias Reveladas de campanha nacional para localização e recolhimento ao Arquivo Nacional de documentos da ditadura em posse de particulares</p> <p>Dez: Promulgação do III Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que trazia como diretrizes o reconhecimento da memória e da verdade como direito humano e dever do Estado e a modernização da legislação relacionada.</p> <p style="text-align: right;">(CONTINUA)</p>

Ano	Contexto “Choques externos”, “eventos focalizadores”	Ação, política
2010	Nov.: Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA determina que país avance na busca e divulgação de informações sobre a Guerrilha do Araguaia; também entende que certas disposições da Lei da Anistia de 1979 são incompatíveis com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e carecem de efeitos jurídicos	
2011	Set.: Presidenta Dilma Rousseff e Ministro da CGU Jorge Hage participam do lançamento oficial da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP) em Nova York.	Nov.: Promulgação da LAI em conjunto com a criação da Comissão Nacional da Verdade.

Fonte: elaboração do autor a partir de Angelo (2012), Fico (2012, 2008), Figueiredo, (2015), Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (2006), Ishaq e Franco (2008); Rodrigues, G., (2011), Rodrigues, V., (2017), Soares, A., (2016).

4.8.5 A ação da sociedade civil por uma lei de acesso à informação

Embora o governo Lula tivesse sinalizado seu compromisso com a transparência pública durante a campanha eleitoral de 2002, partiram da sociedade civil e do Legislativo as primeiras iniciativas mais concretas relacionadas a uma lei de acesso à informação, no Brasil no início daquela década.

Em setembro de 2002, um grupo de cerca de 50 jornalistas investigativos inicia conversações para a criação de uma associação profissional da área, após o assassinato do jornalista Tim Lopes, no Rio de Janeiro, morto por traficantes de drogas enquanto realizava uma reportagem. A ideia surge apoiada por Marcelo Beraba e Rosenthal Alves e em dezembro daquele ano, 140 jornalistas fundam a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI. (QUEM SOMOS, 2003)

Um dos assuntos prioritários na agenda da ABRAJI desde a sua fundação foi a defesa de uma lei de acesso à informação pública no Brasil. As primeiras publicações e discussões da recém-criada associação justificavam essa posição por entender as informações governamentais como um bem público, necessário para o conhecimento e participação dos cidadãos na vida democrática, bem como um recurso essencial para a atividade jornalística:

[...] [o sigilo] tem consequências sérias para nosso trabalho. Dependemos da boa vontade dos responsáveis pelas repartições estatais para obter informações tão obviamente públicas quanto declarações de bens de candidatos a cargos eletivos. Bancos de dados das administrações são criados e deletados conforme a vontade política do burocrata responsável por eles. Ficamos à mercê dos vazamentos – que dependem do interesse de quem vaza em tornar pública uma informação (ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA, 2003)

E mencionando a condição de atraso do Brasil em relação a dezenas de países que já possuíam ou estavam em vias de aprovar legislações sobre o acesso à informação, os membros da ABRAJI entendiam que uma regulamentação do princípio constitucional era indispensável, “porque sem regras, os detentores dessa informação negam o acesso até por medo de sofrer punições de seus superiores [...] a burocracia não reage propriamente sem leis que definam o que **não é** reservado.” (Ibid., **negrito no original**)

De modo a avançar essa agenda, em setembro de 2003, a ABRAJI realiza em Brasília o 1º Seminário Internacional de Direito de Acesso a Informações Públicas, com conferências de representantes do STF, do Congresso, Ministério Público e da CGU. Especialistas estrangeiros também discutiram a regulamentação do direito de acesso em outros países.

Ao final do evento, representantes de diversas organizações e entidades da sociedade civil presentes como a Transparência Brasil, OAB, ABI, ANJ, Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ, AMARRIBO, INESC, ABONG, bem como pesquisadores das áreas de comunicação e história, decidiram constituir um fórum para discussão e encaminhamento de propostas relativas à questão. Informalmente, constituía-se assim o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, primeira rede temática dedicada ao assunto no Brasil, com membros de diferentes vinculações e especialidades, mas que compartilhavam crenças relacionadas à transparência e ao direito de acesso à informação governamental. (SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DIREITO DE ACESSO..., 2003)

Como suas primeiras ações, o Fórum decidiu pelo levantamento de todo o marco normativo existente naquele momento no Brasil, bem como de todas as propostas legislativas em tramitação no Congresso que se relacionassem ao direito de acesso à informação pública. Com base nesse estudo, o Fórum iria definir seu apoio ou propor a modificação ou mesmo a unificação de projetos existentes.

Além disso, o grupo planejava realizar campanhas informativas sobre o direito de acesso a informações públicas (objetivo que em relação ao público em geral, se mostrou muito restrito ao longo do tempo); e empreender ações visando anular o Decreto nº 4.553/2002, mencionado anteriormente, que não havia sido revertido pelo presidente Lula e era rejeitado de forma unânime por todos os membros da coalizão de defesa do acesso à informação. (SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DIREITO DE ACESSO..., 2003)

4.8.6 As primeiras iniciativas legislativas

O levantamento legislativo realizado pelo Fórum de Direito de Acesso certamente identificou a existência de alguns projetos de lei recentes sobre o assunto, tramitando ou adormecidos, na Câmara naquele momento. O PL nº 5.806/2001 e o PLP nº 69/2003 se justificavam como iniciativas de transparência visando o combate à corrupção e queriam permitir aos cidadãos o acesso aos dados dos sistemas de administração contábil, financeira e orçamentária da administração pública (o que finalmente foi conseguido a partir de 2010 com a “Lei Capiberibe”⁸⁷). (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003a, 2001)

Em uma outra perspectiva, em dezembro de 2003, a Deputada Alice Portugal (PC do B) apresentava o PL nº 2.649/2003, com o objetivo de reverter os efeitos do Decreto nº 4.553/2002 e retornar os prazos de sigilo para a situação vigente antes dele, de modo a “permitir a construção da memória nacional e desmontar o obstáculo erguido, ao apagar das luzes do governo passado, contra os que ainda buscam localizar os restos mortais de parentes desaparecidos durante a ditadura”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003c)

Por sua vez, dois projetos eram idênticos e traziam diversos elementos comuns das leis de acesso contemporâneas, inclusive uma cláusula bastante progressista, inspirada na legislação mexicana recém-aprovada, que determinava que não poderia ser “classificada como sigilosa qualquer informação necessária a subsidiar investigação de violações graves a direitos fundamentais ou de crimes

⁸⁷ Conforme nota nº 84 na p. 270 desta dissertação.

contra a humanidade.” Esses projetos eram o PL nº 7.168/2002, do Deputado Cunha Bueno (PPB) e o PL nº 219/2003, do Deputado Reginaldo Lopes (PT). (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003d, 2002)

Em 2002, o Deputado Cunha Bueno candidatou-se ao Senado por São Paulo e não se elegeu. Seu projeto de lei sobre acesso à informação foi arquivado ao final do mandato. Mas ressuscitou logo mais no PL nº 219/2003 do Deputado Reginaldo Lopes, que estreava na Câmara, após uma carreira legislativa em Minas Gerais. O PL foi apresentado pelo parlamentar em fevereiro de 2003 e, considerando as regras de tramitação, se tornaria a peça legislativa que deu base à Lei de Acesso à Informação, a despeito de significativas transformações que sofreu ao longo da sua tramitação no Congresso.

Na entrevista realizada com o Deputado Reginaldo Lopes, ele não fez menção ao PL anterior de Cunha Bueno e esse aspecto também não foi explorado. A justificativa de Lopes em apresentar seu PL de acesso à informação faz menção à sua experiência de dificuldades na obtenção de informações públicas, como economista e militante de movimentos sociais. Outros entrevistados sugerem que o Deputado, ou algum assessor, teve conhecimento da mobilização que já existia sobre o tema e se interessou pela pauta.

Não se buscou esclarecer essa controvérsia, por ser um detalhe de menor importância, mas o sentido geral do processo pode ser interpretado sob a inspiração de Kingdon (2014), no qual por vezes em caminhos tortuosos, e situações contingentes, há ideias em circulação, soluções à mão e ocorre a ação de empreendedores políticos que percebem as oportunidades e juntam os elementos numa proposta que pode resultar, tempos depois, em uma política pública.

Sendo assim, o PL apresentado por Reginaldo Lopes trazia 21 artigos e entre fevereiro de 2003 e fevereiro de 2005, tramitou pelas comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania, recebendo parecer favorável em ambas. A partir de então e pelos quatro anos seguintes, entrou em letargia, sendo “esquecido” na Câmara. Em maio de 2007, recebeu como apenso um PL do Deputado Celso Russomanno, que também tratava da regulamentação do artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição, mas era bem singelo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007). Outra movimentação viria a ocorrer

apenas em maio de 2009, quando o PL nº 5.228/2009, vindo do Executivo, foi apensado ao projeto original do Deputado Reginaldo Lopes e deu um novo e promissor destino a ele.

No Quadro 11 a seguir, apresentam-se algumas características importantes do PL nº 219/2003 em sua versão original, apresentada em fevereiro de 2003.

Quadro 11 – Principais características dos projetos de lei de acesso à informação, selecionados (PL nº 219/2003)

Característica	PL 219/2003 (versão Dep. Reginaldo Lopes, fev./03)
Extensão	21 artigos
Princípio de máxima divulgação, sigilo como exceção	Não
Abrangência	Administração Pública Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal; Legislativo e Judiciário, exclusivamente funções administrativas
Sujeito de direito	Qualquer cidadão ou residente no país
Acesso a informações de interesse individual e/ou coletivo	Individual e coletivo
Necessidade de justificativa	Não
Necessidade identificação requerente	Sim
Custo para acesso à informação	Apenas ressarcimento de custos de cópias
Prazo de atendimento de solicitações	15 dias úteis, prorrogáveis até 45 dias
Acesso a informações originais ou certidões	Originais ou certidões; reprodução permitida
Responsabilização da autoridade/ servidor que não cumprir a lei	Pena de responsabilidade
Acesso a informações/ documentos preparatórios, esboços	Não
Informações restritas	Segurança nacional; política exterior; segurança pública; sigilo comercial e fiscal
Classificações de sigilo	Disposto em legislação específica
Acesso parcial a conteúdo não sigiloso de documento sigiloso	Sim
Acesso irrestrito à informação necessária para investigar violações a direitos humanos	Sim

(CONTINUA)

Característica	PL 219/2003 (versão Dep. Reginaldo Lopes, fev./03)
Acesso a informações pessoais, vida privada	Próprio interessado e terceiros autorizados; responsáveis civis; terceiros com interesse direto, pessoal e legítimo
Divulgação independente de solicitação, transparência ativa	Não
Agente público pode negar acesso em caso solicitações consideradas abusivas, desproporcionais	Sim
Responsabilização da autoridade/ servidor que não cumprir a lei	Sim
Possibilidade recurso administrativo contra solicitações negadas	Sim, duas instâncias; com prazos de resposta
Acesso automatizado, formatos abertos	Não
Em cada órgão definição de autoridade responsável pela implementação e monitoramento da lei	Não

Fonte: elaboração do autor a partir do projeto de lei.

4.8.7 O avanço da mobilização social

Segundo um dos entrevistados dessa pesquisa, o PL do Deputado Reginaldo Lopes foi o escolhido para ser apoiado pelos integrantes do Fórum de Direito de Acesso a Informações por ser, dentre as opções naquele momento, o mais completo, apesar de limitações que eram observadas no texto original.

O Deputado Reginaldo Lopes não esteve presente no 1º Seminário Internacional de Direito de Acesso a Informações (setembro, 2003), quando se articulou pela primeira vez a rede de especialistas em defesa da lei de acesso à informação. No entanto, quando do lançamento oficial do Fórum de Direito de Acesso a Informações, em novembro de 2004, Reginaldo Lopes já estava integrado ao grupo. Além dele, estiveram presentes o deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB), relator do PL 219/2003 na Câmara e os deputados Fernando Gabeira (sem partido), João Herrmann (PDT) e Luiz Carlos Hauly (PSDB). A coalizão de defesa do acesso à informação já tinha conseguido uma base parlamentar de apoio à sua pauta. (18 ENTIDADES..., 2004)

O Fórum de Direito de Acesso a Informações era oficialmente lançado sob a coordenação do jornalista Fernando Rodrigues, que à época também era diretor executivo da ABRAJI. Rodrigues já era um jornalista bastante experiente em temas políticos, prestigiado entre seus pares e com boa reputação e trânsito entre a elite do Planalto e do Congresso. Já de longa data defendia que o governo brasileiro adotasse uma lei de acesso à informação semelhante à norte-americana (RODRIGUES, F., 1991) e se articulava com as comunidades epistêmicas transnacionais sobre o assunto (THE CARTER CENTER, 2008). Sua liderança no Fórum de Acesso foi importante para que a pauta da LAI tivesse mais espaço na grande imprensa e decisiva para elaborar a ideia da lei de acesso em termos políticos, colocá-la na agenda governamental da administração Lula e mais tarde, na agenda decisória do governo Dilma (RODRIGUES, F., 2017)

Outro ator relevante desde a criação do Fórum de Direito de Acesso era Cláudio Abramo, secretário executivo da Transparência Brasil e um dos especialistas mais reconhecidos do país no tema da prevenção e combate à corrupção. Algum tempo depois do lançamento do Fórum, Abramo seria um dos membros do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU e colocaria o projeto de uma lei de acesso à informação na agenda do Executivo, no vetor da governança. Ambos, Fernando Rodrigues e Claudio Abramo, agiram como empreendedores políticos no processo de agendamento da LAI, atuando de modo complementar em arenas e momentos diferentes.

Mas além de seus membros mais célebres, o Fórum de Direito de Acesso a Informações foi lançado como uma rede composta por dezoito organizações, que traziam alguma diversidade nos sentidos relacionados ao acesso à informação, mesmo se unindo na “cola” das crenças sobre políticas de transparência (SABATIER, WEIBLE 2007). De modo aproximado, considerando o que já foi discutido sobre a sobreposição e complementaridade de significados, é possível classificar as organizações conforme indicado no Quadro 12 na próxima página, com base nos discursos de seus líderes ou representantes registrados ao longo do conjunto de documentos analisados nesta pesquisa, nas entrevistas realizadas e em alguma dedução, no caso de determinadas organizações para as quais não foram obtidos dados mais precisos.

Quadro 12 – Organizações, associações e grupos fundadores Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, segundo vetores de significados relacionados à transparência, Brasil, 2004

Organização	Conhecimento histórico e científico	Direito civil/ fundamental/ humano	Direito à memória e à verdade	Governança	Governo aberto
ABRAJI		X		X	
Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas		X (?)			
ABONG		X		X	
Associação dos Juízes Federais do Brasil		X (?)	X*	X	
Associação Latino-Americana de Advogados Trabalhistas		X (?)			
AMARRIBO				X	
Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho		X (?)			
ANJ		X		X	
Associação Nacional dos Procuradores da República		X (?)	X*		
Associação Paulista de Jornais		X		X	
FENAJ		X		X	
Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais	X		X		
Grupo Tortura Nunca Mais-RJ			X		
Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE		X	X*	X	
INESC		X		X	
OAB		X	X*	X	
Projeto SOS Imprensa da Faculdade de Comunicação da UnB		X		X	
Transparência Brasil				X	

Fonte: elaboração do autor. Notas: (?) indica que a classificação é dedutiva, baseada nas atividades e valores geralmente atribuídos à profissão; (*) indica que se trata de uma suposição, pois estas entidades estavam envolvidas com questões relacionadas ao direito à memória e à verdade na época.

A análise permite algumas conclusões, como a predominância de organizações que militavam na defesa do direito de acesso à informação com base em ideias relacionadas à governança – combate à corrupção, controle da administração pública etc. – e a relativa marginalidade de organizações ligadas ao direito à memória e à verdade e ao conhecimento histórico, este último um sentido original das mobilizações sobre o tema nos anos 1970 e 1980, por parte da pequena comunidade de arquivistas, mas que nos anos 2000, era um tanto secundário. Por sua vez, as ideias relacionadas a governo aberto não estavam ainda presentes nos debates em 2004.

Mas vale observar que como nenhum sentido é antagônico ou excludente, a maior presença de organizações no Fórum orientadas pelas ideias relacionadas à governança apenas sugere uma maior ênfase neste significado nas discussões na imprensa, eventos, audiências públicas etc., o que pode ter contribuído para direcionar as políticas de transparência e acesso à informação neste sentido, resultando, por exemplo, no protagonismo da CGU nos debates e posteriormente na responsabilidade pela implementação da LAI no Governo Federal, com a consequente marginalização do Arquivo Nacional, que, pelo menos conceitualmente, era uma instituição dotada de competências técnicas que a credenciava para receber a atribuição de órgão gestor das políticas de acesso à informação no nível federal⁸⁸. Por certo, ao longo dos debates sobre a LAI no Congresso e em eventos, percebe-se a tentativa de representantes da comunidade arquivística de colocar as políticas de acesso à informação sob sua responsabilidade, mas sem sucesso. (18 ENTIDADES..., 2004; BARROS; RODRIGUES, 2016; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009a; CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2009)

Disputas à parte, um aspecto que merece ser ressaltado sobre essa coalizão de associações e grupos dedicados à construção de uma lei de acesso à informação no Brasil é o seu pequeno tamanho e limitada inserção social. Embora o Fórum tenha tido a adesão de outros membros ao longo dos anos, como a organização Artigo 19, e as associações Contas Abertas e Ministério Público Democrático, a mobilização pela LAI jamais foi um movimento de grande

⁸⁸ Esse arranjo ocorre no Estado de São Paulo, onde o Arquivo Público elaborou o decreto regulamentador e assumiu a responsabilidade pela gestão da LAI. (BACELLAR, 2014, 2012)

repercussão social, ao contrário, foi sempre um tema de especialistas, debatido em eventos para a própria comunidade e em publicações especializadas, com uma presença bem reduzida no debate público, em jornais de grande circulação, por exemplo (MICHENER, 2010; RODRIGUES, F., 2011b). Portanto, quando se refere nesta dissertação à entrada do tema do acesso à informação na “agenda pública”, deve-se ter em mente esse limitado alcance do debate, embora não se possa simplesmente desconsiderá-lo, por inexistente ou irrelevante.

Considerando essa característica limitada da mobilização social pela lei de acesso à informação, um dos objetivos estabelecidos pelo Fórum de Direito de Acesso, quando do seu lançamento, era buscar a expansão do tema no debate público, por meio de “campanhas de divulgação a respeito da necessidade de uma lei de acesso a informações públicas no Brasil” (18 ENTIDADES..., 2004). Esse objetivo nunca foi alcançado, a pauta da LAI sempre foi um assunto de menor repercussão no debate público e, segundo um entrevistado desta pesquisa que participava do Fórum de Direito de Acesso, parecia não haver de fato muito interesse na “expansão desse conflito” no debate político (SCHATTSCHNEIDER, 1957), pois se avaliava que isso poderia trazer mais resistências que apoio a uma lei de acesso à informação, haja vista o receio de certos setores do Estado, mas também do setor privado, com medidas de transparência que aumentassem sua exposição e controle por parte da sociedade.

A rede também tinha como princípio orientador a criação de uma lei que abrangesse as informações detidas pelos órgãos públicos dos três poderes, bem como da União, estados e municípios. Provavelmente por influência dos arquivistas no grupo, o Fórum igualmente considerava como um dos seus objetivos defender a importância da gestão documental e arquivística na administração pública, como fundamento das possibilidades de acesso à informação. E por fim, talvez por influência de Cláudio Abramo, Fernando Rodrigues e outros jornalistas que já tinham experiência na produção de conteúdos com base na análise de dados, o Fórum também já indicava em 2004 a preocupação com o desenvolvimento de “iniciativas voltadas para o tratamento, agregação e disseminação de informações em poder do Estado”, sinalizando de forma ainda pouco elaborada uma noção que remete aos dados abertos governamentais. (18 ENTIDADES..., 2004)

Em meio às discussões e disputas envolvendo o direito de acesso à informação que se desenvolviam desde 2003, principalmente em torno do tema do sigilo eterno e dos arquivos da ditadura, conforme discutido em seção anterior, o Fórum de Direito de Acesso a Informações busca obter dos principais candidatos, na disputa presidencial de 2006, o compromisso público de incluir o tema do acesso à informação em seus programas de governo e também o envio de um projeto de lei ao Congresso já em 2007 que regulamentasse em uma norma única os princípios constitucionais relacionados ao assunto (sobretudo os artigos 5º e 37º). Além disso, a “carta-compromisso” também especificava instrumentos mais precisos de transparência pública de uma política de acesso à informação a ser implementada pelo próximo governo, tais como a revogação de atos que cerceassem o livre acesso dos cidadãos à informação detida pelo Estado (o alvo aqui claramente era a Lei nº 11.111/2005); publicação em tempo real na internet de informações sobre a execução orçamentária e financeira de todos os órgãos da administração pública direta e indireta; adoção de políticas de gestão da informação de programas governamentais e a divulgação sistemática e regular de indicadores sobre a sua execução; a adoção de procedimentos para aprimorar a gestão documental e dos arquivos públicos, garantindo a preservação e o acesso; a racionalização dos critérios e procedimentos de registro público em cartórios e juntas comerciais de modo a facilitar o acesso dos cidadãos a essas informações de interesse público. (FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO..., 2006)

Os dois principais candidatos na disputa presidencial de 2006, Lula e Geraldo Alckmin, se pronunciaram sobre a questão. Alckmin de maneira um tanto genérica e superficial respondeu com chavões como “transparência máxima em matéria de informações públicas é fundamental para que a sociedade vigie e cobre os governantes”. Lula, devidamente informado sobre o *status* desse assunto no governo, anunciou a elaboração do anteprojeto por parte do Conselho da Transparência da CGU, que seria submetido à consulta pública e enviado ao Congresso no ano seguinte, caso fosse reeleito (CANDIDATOS..., 2006). Em 29 de outubro de 2006, Lula era reconduzido ao cargo de presidente com cerca de 61% dos votos válidos.

Buscando interpretar essas ações sob a perspectiva de Kingdon (2014), Campbell (1998) e Capella (2016), pode-se entender que o Fórum de Direito de

Acesso à Informação, por ser um ator coletivo coeso e com poucos integrantes, atuou como empreendedor político de modo a aproveitar a eleição de 2006 como uma janela de oportunidade para colocar a questão do acesso à informação pública na agenda governamental. Havia um problema (o sigilo de documentos oficiais); soluções ou programas de políticas disponíveis (projetos de lei sobre acesso à informação tramitando na Câmara e em elaboração no Executivo) e o fluxo de ideias políticas naquele contexto eleitoral era influenciado pelo clima nacional e sentimentos públicos demandantes de maior transparência no governo, seja em virtude dos escândalos de corrupção como o “Mensalão” e outros, seja em menor medida em razão das discussões sobre a abertura dos arquivos da ditadura.

4.8.8 O projeto de lei de acesso do Executivo: a proposta da CGU

Já no segundo encontro do Conselho de Transparência Pública da CGU, realizado em julho de 2005 (portanto logo após o IV Fórum Global de Combate à Corrupção), Cláudio Abramo, representante da Transparência Brasil, propunha como uma das prioridades daquele órgão consultivo a realização de estudos sobre medidas legais e administrativas para efetivar o acesso às informações detidas pelo Estado, com o objetivo de “corrigir vulnerabilidades das estruturas e do funcionamento de entes públicos, especialmente a debilidade dos mecanismos de acompanhamento e controle do Estado”. (CONSELHO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA..., 2005a)

Naquele momento, Abramo já tinha se convencido da ideia da necessidade de uma lei de acesso à informação e buscava inserir na agenda do Executivo Federal essa pauta. Nessa arena de políticas, o sentido da transparência era essencialmente relacionado à governança. A crença no papel da informação na prevenção e combate à corrupção tinha sua causalidade explicada de forma cristalina por ele em um artigo publicado anteriormente:

[...] há algo em comum a todo e qualquer mecanismo de corrupção – é a presença de obstáculos ao fluxo da informação. [...] Sempre que alguém mete a mão nos cofres públicos, isso necessariamente significa que alguma informação circulou restritamente (entre os cúmplices) e foi mantida escondida do resto das pessoas. Vista sob esse ângulo, **a corrupção pode**

ser descrita como processo de apropriação e encapsulamento de informação que deveria ser pública. Disso decorre que o melhor antídoto para a corrupção é garantir o máximo fluxo possível de informação. (ABRAMO, 2002c)

Dentre outras sugestões feitas ao Conselho da Transparência, a proposta de Cláudio Abramo foi acatada e constituiu-se um grupo de trabalho para estudo e desenvolvimento do tema. Na reunião seguinte, realizada em agosto de 2005, ele mesmo apresentou uma análise da insuficiência do marco regulatório do acesso à informação pública no Brasil, que gerava arbitrariedades amparadas em interpretações divergentes sobre as leis, bem como usos personalistas do princípio da publicidade na administração pública que servia como justificativa para ações e políticas de propaganda governamental. Ainda apontava como mais um problema na área a vigência do Decreto nº 4.553/2002, que estabelecia o sigilo eterno de documentos públicos. Por fim indicava a existência do PL nº 219/2003 do Deputado Reginaldo Lopes, avaliado como adequado para uma discussão sobre o tema no Congresso⁸⁹.

A relevância da questão foi reconhecida pelo ministro Waldir Pires, presidente do Conselho da Transparência, que então recomendou que essa questão fosse uma das prioridades do órgão (CONSELHO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA..., 2005b). A lei de acesso à informação entrava na agenda governamental, na perspectiva da governança.

Nas semanas seguintes, uma comissão de trabalho formada por Cláudio Abramo e outros conselheiros, com o apoio de assessores jurídicos da CGU, realizaram estudos sobre a legislação nacional e estrangeira relacionada ao tema do acesso à informação e em setembro de 2005, uma minuta de anteprojeto de lei era apresentada⁹⁰. (CONSELHO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA..., 2005c) O

⁸⁹ Naquele momento, agosto de 2005, o PL 219/2003 já havia sido aprovado em duas comissões da Câmara, mas estava parado, sem perspectiva de avanço em sua tramitação.

⁹⁰ Dois entrevistados dessa pesquisa que atuaram na elaboração deste anteprojeto de lei relataram que já em 2003 o próprio ministro-chefe da CGU Waldir Pires havia solicitado à assessoria jurídica do órgão estudos acerca de uma legislação sobre acesso à informação, motivado, segundo eles, pelo desejo de resolver a situação do sigilo relacionado aos arquivos da ditadura. Um esboço com cerca de treze artigos foi elaborado com base em legislações estrangeiras e era discutido internamente pelos técnicos da CGU e o ministro. A rapidez na apresentação da primeira proposta de anteprojeto de lei (um mês) tende a confirmar esse relato. Além, disso, segundo um dos entrevistados, o Deputado Reginaldo Lopes, autor do PL 219/2003 também já havia pedido apoio do ministro Waldir Pires ao seu projeto.

Quadro 13 a seguir traz as principais características dessa versão do anteprojeto, em comparação com o PL 219/03.

Quadro 13 – Principais características dos projetos de lei de acesso à informação, selecionados (PL nº 219/2003 e anteprojeto da CGU)

Característica	PL 219/2003 (versão Deputado Reginaldo Lopes, fev./03)	Anteprojeto de lei CGU (Conselho da Transparência CGU, maio/05 e dez./06)
Extensão	21 artigos	11 artigos
Princípio de máxima divulgação, sigilo como exceção	Não	Sim, de forma implícita no artigo 1º: “É dever do Estado assegurar o direito de pleno acesso a todos os documentos e informações detidos pela Administração Pública, direta e indireta, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de todos os entes da Federação, na forma desta Lei”
Abrangência	Administração Pública Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal; Legislativo e Judiciário, exclusivamente funções administrativas	Administração Pública, direta e indireta, Executivo, Legislativo e Judiciário, todos os entes da Federação
Sujeito de direito	Qualquer cidadão ou residente no país	Não menciona
Acesso a informações de interesse individual e/ou coletivo	Individual e coletivo	Não menciona
Necessidade de justificativa na solicitação	Não	Não menciona
Necessidade identificação requerente	Sim	Sim
Custo para acesso à informação	Apenas ressarcimento de custos de cópias	Apenas ressarcimento de custos de cópias ou certidões
Prazo de atendimento de solicitações	15 dias úteis, prorrogáveis até 45 dias	30 dias
Acesso a informações originais ou certidões	Originais ou certidões; reprodução permitida	Originais ou certidões; reprodução permitida
Responsabilização da autoridade/servidor que não cumprir a lei	Pena de responsabilidade	Penalidade disciplinar e demais sanções cabíveis (na 1ª versão). Improbidade administrativa (na versão final)
Acesso a informações/documentos preparatórios, esboços	Não	Não
Informações restritas	Segurança nacional; política exterior; segurança pública; sigilo comercial e fiscal	Segurança nacional; política exterior; segurança pública; sigilo comercial e fiscal
Classificações de sigilo	Disposto em legislação específica	Disposto em regulamento, mas estabelece máximo de 30 anos
Acesso parcial a conteúdo não sigiloso de documento sigiloso	Sim	Não menciona
Acesso irrestrito à informação necessária para investigar violações a direitos humanos	Sim	Sim
Acesso a informações sigilosas pessoais, vida privada	Próprio interessado e terceiros autorizados; responsáveis civis; terceiros com interesse direto, pessoal e legítimo	Direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte. (CONTINUA)

Característica	PL 219/2003 (versão Deputado Reginaldo Lopes, fev./03)	Anteprojeto de lei CGU (Conselho da Transparência CGU, maio/05 e dez./06)
Agente público pode negar acesso em caso solicitações consideradas abusivas, desproporcionais	Sim	Não menciona
Possibilidade recurso administrativo contra solicitações negadas	Sim, duas instâncias; com prazos de resposta	Sim, duas instâncias; com prazos de resposta
Acesso automatizado, formatos abertos	Não	Não
Em cada órgão definição de autoridade responsável pela implementação e monitoramento da lei	Não	Não

Fonte: elaboração do autor a partir dos Projetos de Lei.

A primeira minuta do anteprojeto de lei da CGU era mais sucinta que o PL nº 219/2003, mas tinha diversas características semelhantes a este. Nas diferenças, vale notar a preocupação explícita com a transparência ativa (uma contribuição de Cláudio Abramo) que é detalhada em um dos artigos, explicitando acesso a bancos de dados via internet, ferramentas de consulta, disponibilização de documentos e dados numéricos relacionados ao orçamento, mas também indicadores operacionais de políticas, com alto nível de detalhamento/desagregação etc., o que gerou preocupação com os custos e dificuldades na sua implementação, por parte de alguns membros do Conselho da Transparência.

O anteprojeto também considerava como informações públicas sujeitas à lei os dados armazenados pelos cartórios referentes aos registros públicos de pessoas, empresas e propriedades, uma ideia discutida no primeiro Seminário Internacional sobre Direito de Acesso (2003) com o objetivo de ajudar em investigações sobre corrupção, desvio de recursos, enriquecimento ilícito etc. (CONSELHO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA..., 2006a; SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DIREITO DE ACESSO..., 2003)

Em resumo, nota-se um foco muito maior que o PL 219/03 na transparência ativa. Em uma das discussões sobre o anteprojeto, Cláudio Abramo reforça essa ideia argumentando que uma lei de acesso deveria funcionar como estímulo para a produção e disseminação de dados pelo Estado, embora o conceito de dados abertos governamentais ainda não estivesse presente nos debates. O sentido da

governança prevalece nas discussões e no texto, mas a preocupação com o acesso irrestrito à informação necessária para investigar violações a direitos humanos também está presente. (ANTEPROJETO DE LEI..., 2005)

Um aspecto central relacionado à implementação da LAI que é defendido por Cláudio Abramo naquele momento e que depois retorna em debates posteriores diz respeito ao estabelecimento de um órgão central para recebimento, processamento e acompanhamento das solicitações de informação, que também funcionasse como instância recursal e de monitoramento geral da política de acesso à informação. Sabendo da dificuldade de ter uma agência deste tipo com autoridade sobre os demais poderes e entes federativos, ele sugeriu que o órgão fosse criado apenas para o Executivo Federal, um desenho institucional que acabou se confirmando mais tarde, com a CGU assumindo este papel na política.

Nos debates sobre o anteprojeto de lei que ocorrem no Conselho da Transparência entre 2005 e 2006, há a presença de representantes do Ministério do Planejamento, Fazenda e Justiça, mas não de ministérios mais sensíveis às questões relacionadas ao sigilo, como o MRE e a Defesa. Isso é apontado em uma das discussões, mas a elaboração do anteprojeto acaba avançando sem a participação dessas pastas. (CONSELHO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA..., 2006b)

Ao final desse processo de debate e elaboração, o anteprojeto era enviado à Casa Civil da Presidência em dezembro de 2006, quando a ministra Dilma Rousseff já chefiava a pasta. O anteprojeto enviado à Dilma correspondia em praticamente tudo à primeira versão apresentada ao Conselho da Transparência⁹¹ e analisado anteriormente no Quadro 13.

É significativo que o anteprojeto da CGU faça menção em seu título não apenas ao tradicional artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição que trata do direito de acesso à informação, mas também ao artigo 37º da Carta, que traz os princípios

⁹¹ Essa informação baseia-se em diversos documentos oficiais que constituem dois processos administrativos do Governo Federal relacionados à elaboração do anteprojeto do Executivo da Lei de Acesso à Informação. Estes processos, registrados sob os números 00190.031025-2006-69 e 00190.009300-2007-49 foram obtidos em 2017 junto à CGU por meio da própria LAI. As informações apresentadas na próxima seção também se baseiam nestes documentos, salvo menção em contrário.

da publicidade e eficiência da administração pública, expressando assim o sentido da governança nas ideias sobre o acesso à informação.

4.8.9 O projeto de lei de acesso do Executivo: o papel da Casa Civil e do Ministério da Justiça

Quando o anteprojeto de uma lei de acesso à informação elaborado pela CGU chegou à Casa Civil em dezembro de 2006, o governo Lula estava sendo pressionado pelo Ministério Público, Justiça Federal, imprensa e setores da esquerda para dar uma solução para a questão do sigilo eterno de documentos oficiais, com especial ênfase no tema dos arquivos da ditadura. As soluções ou instrumentos de política que haviam sido tentadas desde 2004 se mostravam precárias e tinham resultado em mais desgaste, uma vez que eram criticadas em termos normativos, no sentido da ilegitimidade do sigilo eterno, e em termos cognitivos, pois carregavam elementos considerados inconstitucionais e contrários ao processo legislativo (havia um debate sobre a ilegalidade da Lei 11.111/2005, pois ela derivava de uma MP que buscou regulamentar matéria relacionada a direito de cidadania, o que seria inadmissível, de acordo com o artigo 62 da Constituição).

Em meados de 2006, procuradores da República como Eugênia Fávero e Marlon Weichert estavam totalmente articulados com o Movimento Desarquivando a Ditadura e a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2005; WEICHERT, 2009) e, com o conhecimento do Procurador-Geral da República Antonio Fernando de Souza, alertavam o Executivo sobre a inconstitucionalidade da Lei 11.111/2005 e o impedimento do exercício do direito à memória e à verdade, indicando que iriam entrar com uma representação no STF sobre o caso⁹².

O MPF buscava colocar na agenda decisória do governo a questão do acesso à informação na perspectiva do direito à memória e à verdade e para tanto

⁹² A OAB tomou a iniciativa antes e entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei 11.111/2005 em novembro de 2007, o MPF faria o mesmo apenas em maio de 2008.

se municiava com pareceres de juristas prestigiados e ligados ao PT como Fabio Konder Comparato e moções da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos, que exigiam a revogação da Lei nº 11.111/2005 e o cumprimento de decisões judiciais relacionadas à localização e à abertura de arquivos sobre a Guerrilha do Araguaia. Em uma das comunicações do MPF à presidência da República, até mesmo um anteprojeto de lei de acesso à informação elaborado pelos procuradores foi apresentado. Os documentos sugerem que o instrumento não teve maior repercussão nos debates ou influência na elaboração do projeto de lei de acesso pelo Executivo, o que foi confirmado pelo próprio procurador Marlon Weichert, entrevistado nesta pesquisa.

Mas a pressão e as ideias direcionadas ao governo por este flanco do debate eram sentidas e estavam gerando respostas e ações. Entre 2006 e 2007, havia diversos ofícios e memorandos circulando entre a Advocacia-Geral da União, a Casa Civil e o MPF tratando do tema, em que a discussão sobre o direito de acesso à informação ocorre orientada pelos sentidos da memória e verdade. Embora seja razoável supor que muitos despachos eram meras formalidades, apesar da longa extensão de alguns pareceres jurídicos, é possível reconhecer que a questão do direito de acesso à informação sob este enquadramento estava na agenda da Casa Civil da Presidência sob a responsabilidade da ministra Dilma Rousseff, disputando espaço com outros temas.

Nesse período, o Ministério da Justiça, comandado por Márcio Thomaz Bastos, também estava envolvido na discussão sobre uma lei de acesso à informação. Em meados de 2006, o órgão havia sido incumbido de elaborar estudos acerca da legislação vigente sobre o tema e o projeto de um marco normativo consolidando as regras de acesso à informação detida por órgãos públicos. Havia a clara percepção da dispersão, fragmentação e mesmo incoerência dos instrumentos existentes, e a sua sistematização visaria “tornar mais fácil seu conhecimento e manuseio pela população”.

O paradigma da transparência parecia orientar as ações de diversos atores no Executivo, mas era necessário traduzir isso em “ideias-programa” (CAMPBELL, 1998), ou seja, instrumentos concretos e eficazes de políticas, como leis, decretos, regulamentos, o que não é uma atividade meramente técnica ou trivial, pois envolve conflitos entre ideias, crenças e valores dos atores envolvidos.

A despeito da discussão sobre o direito à memória e à verdade que corria em paralelo, o Ministério da Justiça também defendia a necessidade de um novo marco normativo de acesso à informação sob a ótica da governança e por influência da comunidade epistêmica internacional relacionada à prevenção e combate à corrupção. Em exposição de motivos dirigida ao presidente Lula, o ministro Márcio Thomaz Bastos informava:

[...] a iniciativa de consolidação foi motivada por recomendação feita pela Organização dos Estados Americanos – OEA, na Nona Reunião da Comissão de Peritos, realizada em Washington D.C. de 27 de março a 1º de abril de 2006 [...] o Brasil foi avaliado quanto à implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção e questionado sobre a existência de leis que possibilitassem aos indivíduos o acesso a informações, sejam elas de interesse público, geral ou particular [...] embora a Comissão tenha entendido que o arcabouço legislativo brasileiro sobre esse tema é satisfatório para fins de implementação da Convenção, considerou pertinente que o Brasil avaliasse a conveniência de integrar e sistematizar em um só diploma normativo as disposições que garantem o acesso à informação pública⁹³. (grifos nossos)

O projeto de lei e de decreto elaborado pelos técnicos do Ministério da Justiça havia considerado como matriz de consolidação, ou seja, como a estrutura da nova lei e decreto, as legislações relacionadas a arquivos, quais sejam, a Lei 8.159/1991 e o Decreto 4.073/2002. Além desses, as Leis nº 9.507/1997 (regulamentação do *habeas data*) e nº 11.111/2005 e os Decretos nº 4.553/2002, 4.073/2002 e 5.301/2004, estes últimos tratando do acesso e restrição a documentos e informações sigilosas. (BRASIL, 2004b, 2002a, 2002c, 1997b)

Ou seja, o instrumento de política (Hall, 1993) ou ideia-programa (Campbell, 1998) proposta pelo Ministério da Justiça para uma nova política de acesso à informação partia de um quadro normativo e cognitivo que naquele momento (com exceção do *habeas data*), estava sendo questionado por vários atores políticos em razão de sua ênfase no paradigma do sigilo e não nas ideias de transparência.

O projeto de lei de consolidação era longo, com 51 artigos, tal como seu decreto regulamentador, com outros 102 artigos. É dispensável uma descrição detalhada, mas vale notar que o instrumento de fato consolidava, em um mesmo texto, regras e procedimentos para as políticas de arquivos públicos e privados,

⁹³ Exposição de motivos do Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, constante na nota nº 68/2006 de 29/06/2006, do Ministério da Justiça. Integra o processo administrativo nº 00190.009300-2007-49 referido na nota 91, p. 294 desta dissertação.

gestão documental, rito processual do *habeas data*, sigilo e acesso a bancos de dados e documentos públicos, segurança da informação, criptografia, restrição de acesso a materiais, instalações e áreas sigilosas, entre outros.

Elaborado a partir de instrumentos antigos, que traziam certos conceitos e terminologia derivados do paradigma do segredo expresso nos regulamentos militares de salvaguarda de documentos sigilosos, o projeto de lei soava antiquado e anacrônico para uma lei de acesso à informação de meados da década de 2000. A própria concepção de gestão documental e arquivística era totalmente referenciada na Lei de Arquivos, elaborada nos anos 1980 e promulgada em 1991, com uma ênfase característica nos documentos em papel. O projeto não fazia referência à transparência ativa, à disponibilização de dados na internet ou instrumentos e procedimentos semelhantes. Era justificado pelo sentido contemporâneo da governança, como um instrumento de prevenção e combate à corrupção, mas de fato era um apanhado anacrônico de regulamentos, procedimentos operacionais e especificações de políticas.

As regras de sigilo, aspecto sempre crítico da legislação, consoante com o resto do instrumento, repetiam os regulamentos anteriores, com prazo máximo de 30 anos, podendo ser renovado por igual período e com a possibilidade de atribuição de sigilo indefinido por parte de “Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas” nas condições tradicionais de ameaça à soberania do país, à integridade territorial nacional e relações internacionais.

Na pesquisa realizada, não foi possível confirmar esse aspecto, mas há indícios de que esse projeto de consolidação da legislação sobre a informação governamental, com forte influência das ideias militares relacionadas ao sigilo em sua “imagem de política” (BAUMGARTNER; JONES, 1993), tenha sido elaborado com a colaboração da ABIN, indicando assim uma disputa pelo monopólio de políticas relativas ao acesso à informação a partir de ideias e paradigmas distintos (CONSELHO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA..., 2007)

Ao longo de 2007, o anteprojeto do Executivo de uma lei de acesso à informação foi debatido e construído por técnicos e burocratas de alto escalão sob a coordenação da Casa Civil da presidência da República.

Todos os entrevistados nesta pesquisa que atuaram no processo de elaboração da LAI no âmbito do Executivo Federal creditam à então chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, um papel de destaque na consideração do tema do acesso à informação como uma prioridade na agenda governamental. A avaliação geral é de que Dilma se envolveu com o tema, logo após assumir a Casa Civil em junho de 2005, no contexto de críticas e pressões sobre o governo Lula em relação à abertura dos arquivos da ditadura e à controvérsia acerca da legislação sobre o sigilo. Na opinião de vários entrevistados, a sensibilidade de Dilma em relação ao tema decorria do seu histórico na militância contra o regime militar, o que a colocaria no campo dos sentidos do direito à memória e à verdade. A promulgação da LAI junto com a Comissão Nacional da Verdade por Dilma foi sempre lembrada como uma confirmação disso.

Na construção da lei de acesso, no âmbito da Casa Civil, em um primeiro momento, partiu-se das propostas existentes, vindas da CGU, do Ministério da Justiça e do MPF e buscou-se elaborar um instrumento que representasse uma solução de compromisso entre as ideias e atores envolvidos. Considerando esses anteprojetos e o que já foi discutido em passagens anteriores da dissertação, é interessante pensar que no início dos trabalhos de elaboração do anteprojeto da Casa Civil, havia sobre a mesa três propostas de legislação sobre acesso à informação que expressavam ideias e sentidos distintos: governança era predominante no anteprojeto oriundo do Conselho da Transparência da CGU; direito à memória e à verdade, na peça elaborada pelo MPF; e o projeto de consolidação proposto pelo Ministério da Justiça trazia certa ênfase na questão da preservação dos documentos históricos, em razão de estar baseado na Lei de Arquivos, mas expressava, sobretudo, o paradigma do sigilo.

O grupo de trabalho era composto por representantes da Procuradoria-Geral da República, Advocacia-Geral da União, Ministério da Justiça, Arquivo Nacional, Secretaria de Comunicação da Presidência, Secretaria Especial de Direitos Humanos, MRE, Gabinete de Segurança Institucional e Forças Armadas. (CONSELHO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA..., 2009). A composição dessa equipe expressava paradigmas e significados diferentes relacionados ao sigilo e ao direito de acesso à informação. Um dos entrevistados na pesquisa relatou que a própria configuração dos presentes na sala de reuniões indicava isso:

[...] já começava por onde as pessoas sentavam na mesa, a CGU, Direitos Humanos, MJ, AGU, a gente ia sentando de um lado, aí do outro lado ia vindo MRE, Defesa, Aeronáutica, Marinha, ABIN, GSI sentando do outro, então por aí você já vê que o posicionamento da mesa já era muito claro, e aí quando chegava na questão do sigilo de debater o sigilo, era onde basicamente travava a reunião.

Essa etapa do processo de construção da LAI no Executivo é bem pouco documentada, então é preciso valer-se dos relatos dos entrevistados. A percepção converge para a existência de conflitos relacionados à regulamentação do segredo. De um lado, os representantes da Secretaria de Direitos Humanos e do Ministério da Justiça se empenharam em eliminar a possibilidade de sigilo eterno na LAI. De outro, alinhavam-se os ministérios militares, o Itamaraty e o GSI que procuravam garantir uma margem maior de possibilidade de atribuição de sigilo às informações. Há também menções de que membros do Ministério da Fazenda e do Planejamento expressavam temor com um “excesso de transparência” na lei que poderia prejudicar as empresas estatais que atuam em regimes competitivos. Naquela arena de discussão, o argumento de interesse econômico era manifestado também pelos militares e MRE, no sentido de que a inexistência de certas salvaguardas de sigilo na legislação brasileira poderia prejudicar o país em negociações e acordos internacionais e o estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento tecnológico em áreas sensíveis (indústria bélica, aeroespacial etc.); haja vista que uma legislação muito liberal em termos de acesso à informação poderia tornar o Brasil um parceiro menos confiável em situações em que se exige um alto nível de discrição nos acordos⁹⁴.

Sendo ou não um argumento retórico, é interessante perceber um novo enquadramento (Campbell, 1988) do paradigma do sigilo, que foge da tradicional doutrina da segurança de Estado, embora a defesa do segredo na perspectiva estratégica militar convencional também tenha sido mencionada.

Contudo, nessa arena de discussão, o debate de ideias parecia mais sofisticado e os argumentos anedóticos para defesa do sigilo relacionados à Guerra do Paraguai, demarcação de fronteiras com países vizinhos etc. não se faziam presentes. Mas isso não significou menor tensão em determinados

⁹⁴ Essa preocupação parece refletida na anexação aos documentos de elaboração do anteprojeto da LAI de um “Acordo para a Proteção da Informação Classificada” celebrado entre Brasil e Portugal em 2005.

momentos da discussão. Segundo os entrevistados, a definição de graus, prazos e critérios de classificação e desclassificação de informações sigilosas foi sempre um ponto crítico e que em determinados momentos, travou a discussão, conforme o trecho registrado acima. Ao final do processo de elaboração do anteprojeto, o representante da pasta dos Direitos Humanos recusou dar seu aval à proposta em razão de discordar de aspecto relacionado à classificação de sigilo. Não houve acordo entre as partes e o impasse teve de ser arbitrado pelo presidente Lula.

Outro ponto que parece ter gerado controvérsia nos debates sobre a LAI no âmbito da Casa Civil se relaciona com as questões de proteção à intimidade. Havia o temor de que o projeto de lei enfrentasse oposição por representar ameaças à privacidade, principalmente quanto à possibilidade de divulgação dos salários de servidores públicos, o que de fato ocorreu quando da implementação da Lei de Acesso. (CASTELLO BRANCO, 2012)

De todo modo, o processo de elaboração conjunta da LAI na Casa Civil foi avançando ao longo de 2007. Os entrevistados relatam que a despeito das três propostas originalmente existentes (CGU, MJ e MPF), o anteprojeto foi construído em reuniões sucessivas em debates e elaboração praticamente artigo a artigo. A influência externa é mencionada por vários entrevistados: naquele momento (2007), já se tinha a legislação de acesso à informação do México como modelo (vigente desde 2002) e também se observava os debates no Chile, que aprovaria sua lei de acesso em 2008. Há menção à contratação de consultor externo para apoiar a construção do anteprojeto de lei de acesso e a realização de visitas técnicas aos Estados Unidos, México, Suécia, Bulgária e Romênia para se conhecer a experiência do setor público desses países com as leis de acesso à informação. Esse último ponto é confirmado em artigo de Tontini (2007).

Após cerca de um ano de elaboração, em dezembro de 2007, a Casa Civil tinha um anteprojeto de lei de acesso pronto para ser referendado pelo presidente Lula e enviado ao Congresso. Em razão do seu processo de construção coletiva, envolvendo burocratas e técnicos de diversos órgãos e com diferentes ideias, o aprendizado com experiências internacionais e o objetivo de construir uma legislação moderna, que colocasse o país em nível de igualdade com outras nações nesse aspecto, o anteprojeto do Executivo gerado pelo grupo de trabalho

tinha uma identidade própria, não era uma mera combinação ou aproveitamento de elementos dos projetos anteriores.

O anteprojeto da Casa Civil dava ênfase à transparência ativa com uma seção dedicada a especificar os instrumentos e procedimentos de acesso à informação por meio de portais e websites dos órgãos de governo. Exigia ferramentas de pesquisa de conteúdo, integridade, autenticidade e atualização constante das informações etc., mas não há menção à disponibilização de bases de dados completas ou em formatos abertos ou legíveis por máquina. O anteprojeto já não considerava os documentos em papel como principal meio de registro e disponibilização de informações, ao definir que informações disponíveis em meio eletrônico poderiam ser disponibilizadas desse modo aos cidadãos.

Contudo, era menos abrangente que os anteriores, não se aplicando ao Judiciário e Legislativo.

Uma novidade em relação aos projetos de lei anteriores analisados até aqui era a especificação das categorias de sigilo no próprio instrumento. Ao contrário da legislação vigente à época foram propostas apenas três categorias (e não quatro), com prazos reduzidos em relação ao usual. O tempo máximo de sigredo oficial passaria a ser de vinte anos e não havia mais a possibilidade de renovações sucessivas infinitas. Mas era colocada uma obscura cláusula que permitia a alteração do prazo de sigilo em razão da ocorrência de determinado evento, desde que isso fosse especificado antes do acontecimento e que o sigilo cessasse quando da sua realização. A motivação parece se relacionar com a realização de grandes eventos como a Copa do Mundo e o interesse de se manter sigilo sobre determinadas informações até o seu fim, até por razões contratuais. A preocupação com o sigilo em projetos de desenvolvimento e acordos internacionais, mencionada anteriormente, foi contemplada em artigos que estabelecem a proteção de informações referentes a projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, a acordos internacionais e à observação de regras de classificação das informações produzidas no exterior. Também surge a preocupação com a manutenção de sigilo relacionado à estabilidade econômica e financeira do país e à proteção da saúde pública, indicando o alargamento do horizonte de ideias e crenças dos atores envolvidos no debate.

No entanto, essa versão do anteprojeto já trazia uma versão simplificada de um instrumento considerado inovador por especialistas que é a obrigação dos órgãos governamentais publicarem regularmente relatórios sobre informações desclassificadas, o que permite à sociedade tomar conhecimento dos “segredos profundos” (POZEN, 2010), isto é, de informações que talvez nem se soubesse existir, caso isso não fosse informado pelo Estado. Ainda no campo da ampliação do acesso, o anteprojeto também traz especificações sobre estruturas físicas de atendimento aos cidadãos nas políticas de acesso à informação (que mais tarde se mostraram obsoletas, haja vista o predomínio da internet na transparência ativa e no registro e encaminhamento das solicitações de acesso à informação, por meio de ferramentas como o e-SIC.)

O Quadro 14 na página a seguir compara os projetos do Deputado Reginaldo Lopes (2003), o elaborado pelo Conselho da Transparência da CGU (2006) e o da Casa Civil em dezembro de 2007.

Quadro 14 – Principais características dos projetos de lei de acesso à informação, selecionados (PL nº 219/2003, anteprojetos da CGU e da Casa Civil)

Característica	PL 219/2003 (versão Deputado Reginaldo Lopes, fev./03)	Anteprojeto de lei CGU (Conselho da Transparência CGU, maio/05 e dez./06)	Anteprojeto de lei Casa Civil, 1ª versão (dez./07)
Extensão	21 artigos	11 artigos	42 artigos
Princípio de máxima divulgação, sigilo como exceção	Não	“É dever do Estado assegurar o direito de pleno acesso a todos os documentos e informações detidos pela Administração Pública...”	“O Poder Público deverá garantir o mais amplo acesso à informação, bem como a sua divulgação”
Abrangência	Administração Pública Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal; Legislativo e Judiciário, exclusivamente funções administrativas	Administração Pública, direta e indireta, Executivo, Legislativo e Judiciário, todos os entes da Federação	União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Ministério Público
Sujeito de direito	Qualquer cidadão ou residente no país	Não menciona	Não menciona
Acesso a informações de interesse individual e/ou coletivo	Individual e coletivo	Não menciona Mas implicitamente, individual e coletivo	Não menciona Mas implicitamente, individual e coletivo
Necessidade de justificativa na solicitação	Não	Não menciona	Não menciona
Necessidade identificação requerente	Sim	Sim	Sim
Custo para acesso à informação	Apenas ressarcimento de custos de cópias	Apenas ressarcimento de custos de cópias ou certidões	Apenas ressarcimento de custos de cópias
Prazo de atendimento de solicitações	15 dias úteis, prorrogáveis até 45 dias	30 dias	10 dias, prorrogáveis por igual período
Acesso a informações originais ou certidões	Originais ou certidões; reprodução permitida	Originais ou certidões; reprodução permitida	Originais, reprodução permitida; também armazenadas eletronicamente
Responsabilização da autoridade/ servidor que não cumprir a lei	Pena de responsabilidade	Penalidade disciplinar e demais sanções cabíveis (na 1ª versão). Improbidade administrativa (na versão final)	Pena de responsabilidade
Acesso a informações/ documentos preparatórios, esboços	Não	Não	Não menciona
Informações restritas	Segurança nacional; política exterior; segurança pública; sigilo comercial e fiscal	Segurança nacional; política exterior; segurança pública; sigilo comercial e fiscal	Segurança da sociedade ou do Estado; acordos internacionais, projetos de desenvolvimento científico, tecnológico, estabilidade financeira, saúde pública; intimidade, vida privada, honra, imagem; outras hipóteses legais de sigilo
Classificações de sigilo	Disposto em legislação específica	Disposto em regulamento, mas estabelece máximo de 30 anos	Secreta: máximo 20 anos Confidencial: 10 anos Reservada: 4 anos
Acesso parcial a conteúdo não sigiloso de documento sigiloso	Sim	Não menciona	Sim (CONTINUA)

Característica	PL 219/2003 (versão Deputado Reginaldo Lopes, fev./03)	Anteprojeto de lei CGU (Conselho da Transparência CGU, maio/05 e dez./06)	Anteprojeto de lei Casa Civil, 1ª versão (dez./07)
Acesso irrestrito à informação necessária para investigar violações a direitos humanos	Sim	Sim	Sim
Acesso a informações sigilosas pessoais, vida privada	Próprio interessado e terceiros autorizados; responsáveis civis; terceiros com interesse direto, pessoal e legítimo	Direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte.	Próprio interessado e terceiros autorizados; responsáveis civis; cumprimento de ordem judicial; realização de pesquisas de interesse público; defesa de interesse público ou coletivo
Divulgação independente de solicitação, transparência ativa	Não	Sim, documentos e bancos de dados na internet	Sim, regras abrangentes e detalhadas
Agente público pode negar acesso em caso solicitações consideradas abusivas, desproporcionais	Sim	Não menciona	Não menciona
Possibilidade recurso administrativo contra solicitações negadas	Sim, duas instâncias; com prazos de resposta	Sim, duas instâncias; com prazos de resposta	Sim, sem especificar
Publicação de relatório sobre informações classificadas e desclassificadas	Não	Não	Sim, apenas as desclassificadas
Acesso automatizado, formatos abertos	Não	Não	Não
Em cada órgão definição de autoridade responsável pela implementação e monitoramento da lei	Não	Não	Não

Fonte: elaboração do autor a partir dos projetos de lei.

Após a finalização dessa primeira versão integral do anteprojeto da Casa Civil em dezembro de 2007, ajustes ainda foram realizados no texto, alterando por exemplo a abrangência institucional da lei (que deixou de ser especificada), a ampliação de prazos de resposta a solicitações (que passou de 10 para 20 dias), a especificação dos procedimentos de recurso nas negativas de acesso à informação, com a definição da CGU e de uma Comissão de Reavaliação de Informações como órgãos recursais nas políticas de acesso à informação no âmbito do Executivo Federal. Os prazos máximos de sigilo foram elevados, bem como outras regras de sigilo especificadas, tais como a proteção de informações referentes ao presidente, ao vice-presidente e seus familiares, e de altas autoridades estrangeiras. As medidas de responsabilização de agentes públicos pelo não cumprimento da lei foram detalhadas e agravadas, incluindo a

especificação de sanções para militares, sugerindo a ideia da lei de acesso como um instrumento para a abertura dos arquivos da ditadura.

As alterações foram apresentadas ao Conselho da Transparência da CGU em março de 2009 e causaram polêmica. Cláudio Abramo foi o mais crítico, apontando o recuo da abrangência do anteprojeto de lei, que deixaria de ser aplicado aos demais poderes e aos estados e municípios. Em sua visão, essas alterações simplesmente tornavam a lei de acesso à informação ineficaz no controle e aprimoramento da gestão pública da maior parte do Estado brasileiro, já que estão nos estados e municípios as maiores deficiências no acesso à informação governamental. Para ele, o projeto de lei restrito ao âmbito do poder Executivo Federal era um retrocesso, que contrariava as crenças e expectativas da comunidade de especialistas e ativistas que há anos vinham impulsionando a agenda da lei de acesso à informação. (CONSELHO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA..., 2009).

Além disso, outros membros do Conselho apontaram que as alterações na abrangência da lei, a inclusão de mecanismos de recurso administrativo no âmbito Federal no caso das negativas de acesso à informação e outros dispositivos no texto deixavam a norma algo confusa, abrindo a possibilidade de interpretações divergentes, de questionamentos e discricionariedade em sua implementação. De fato, essa avaliação de que a LAI é uma lei um pouco inconsistente em termos de sua abrangência foi apontada por outros especialistas entrevistados na pesquisa.

Todo esse processo de construção da lei de acesso à informação, envolvendo a Casa Civil, a CGU, o Ministério da Justiça, o MPF e vários outros órgãos de governo, entre 2005 e 2009, evidencia a complexidade de construção das políticas públicas, suas contingências e reveses. Também a dinâmica e a interação de ideias, crenças e significados que os vários atores envolvidos no processo carregam e expressam por meio de seus discursos, atitudes e posturas. Pode-se notar também um processo de aprendizagem de políticas, no sentido de que princípios orientadores e especificações de instrumentos em legislações antigas foram abandonados e outros conceitos são incorporados a partir de novas experiências dos atores, o conhecimento sobre políticas estrangeiras trazido por visitas técnicas e pela consultoria de especialistas externos ao grupo, indicando processos de difusão de políticas, nas perspectivas de Haas (1992), Hall (1993) e

Dolowitz e Marsh (2000) que não foram analisados nesta dissertação, mas merecem estudos mais aprofundados.

4.8.10 A construção da LAI no Congresso: PL 5.228/2009 e PL 219/2003 da Câmara

O presidente Lula havia prometido em 2006 enviar no próximo ano um PL de acesso à informação ao Congresso, mas dois anos haviam se passado e a iniciativa ainda estava sendo gerada no âmbito do Executivo. A pressão de grupos sociais pela pauta aumentava e o Brasil recebera até da ONU uma recomendação para avançar essa agenda. (ARTIGO 19, 2009; MENDES, 2009; RECONDO, 2008; RODRIGUES, 2008; TOSTA, 2009). Em abril de 2009, o Fórum de Direito de Acesso a Informações realizava na capital federal o II Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, o maior evento daquela década sobre o assunto no Brasil, com a participação de especialistas internacionais e altas autoridades públicas, como os presidentes do STF e da Câmara dos Deputados e a então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. (SEMINÁRIO INTERNACIONAL..., 2009)

No fluxo de problemas, a questão do acesso à informação permanecia latente. No fluxo de soluções, um projeto de lei amadurecido estava disponível. E no fluxo da política, além das pressões específicas indicadas acima, o desgaste do caso Mensalão e a crise econômica demandavam uma agenda positiva por parte do governo. Por outro lado, depois de tantos anos, envolvida com a discussão sobre o acesso à informação no Executivo e na possibilidade de ser a candidata a suceder Lula nas próximas eleições de 2010, era conveniente que Dilma fosse identificada com a agenda da transparência governamental. Assim, parecia ser o momento propício para “juntar os fluxos” e finalmente incluir a questão do acesso à informação pública na agenda decisória do Executivo Federal. (BIRKLAND, 2015; KINGDON, 2014)

Desse modo, em maio de 2009, o Executivo fechou questão sobre o anteprojeto da lei de acesso e decidiu enviá-lo para discussão na Câmara dos Deputados. Embora alguns atores tenham manifestado, ao longo do processo de

elaboração do PL, a importância e o desejo do Executivo em submeter o anteprojeto à consulta popular (CONSELHO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA..., 2009, 2007), essa opção foi descartada, segundo entrevistados, por se considerar que a oportunidade para isso já havia passado e que o Congresso era uma arena de debate público, apropriada para se discutir e aprimorar o projeto de lei. Pode-se interpretar que após vários anos com esse tema na agenda pública e em sua agenda governamental, o Executivo queria tirar o foco da questão de si e dividir essa responsabilidade com o Legislativo.

Na mensagem encaminhada ao Congresso pelo presidente Lula, a chefe da Casa Civil Dilma Rousseff, junto com ministros de outras oito pastas, apresentavam os argumentos que fundamentavam o projeto de lei, enfatizando os sentidos dos direitos fundamentais, referidos à promoção da cidadania e participação democrática, mas também evocando as ideias de governança, como o combate à corrupção.

A mensagem do Executivo destaca a construção colegiada do PL com contribuição de vários órgãos do Executivo e sua modernidade, adotando dispositivos observados nas legislações de diversos países como Suécia, México, Estados Unidos e Finlândia, apontando itens como a dispensa de justificativas por parte dos cidadãos ao solicitar informações ao poder público e a vedação do sigilo, no caso de informações que se relacionem com violações dos direitos humanos.

Ciente da sensibilidade e atenção da imprensa e de setores da sociedade sobre a questão, boa parte da exposição de motivos é dedicada a apresentar e discutir os dispositivos de regulamentação do segredo e das restrições de acesso à informação, apontando que o projeto de lei visa sistematizar e tratar de forma exaustiva o tema em um único instrumento, superando os problemas das normas vigentes. Ressalta a redução das categorias e prazos de sigilo, a limitação das autoridades com poder para classificar documentos como sigilosos, bem como a obrigação da publicação de relatórios anuais pelos órgãos públicos sobre a quantidade e características dos documentos classificados e desclassificados, um instrumento que idealmente permite o controle social sobre a produção de sigilo pelo Estado. (BRASIL, 2009)

Em resumo, o Executivo apresentava seu projeto de lei de acesso à informação ao Congresso e à sociedade, salientando sua construção técnica e

consensual no âmbito do governo (mesmo que de fato o consenso não tenha sido absoluto), sua modernidade e sua importância para o aprimoramento da democracia no Brasil.

A tramitação do projeto de lei de acesso à informação proposto pelo Executivo se estendeu na Câmara, de maio de 2009 a abril de 2010. Sendo então enviado ao Senado Federal, o projeto seria aprovado em plenário em outubro de 2011 e remetido à sanção presidencial. A outrora chefe da Casa Civil que havia assinado a exposição de motivos do PL enviado ao Congresso e agora presidenta Dilma Rousseff, sancionaria a Lei de Acesso à Informação em novembro de 2011.

Em razão da extensa exposição e discussão do tema até este ponto, não será apresentada uma análise detalhada das ideias e atores envolvidos nesta etapa legislativa de construção da LAI. Serão apresentados de forma bastante sumária os principais aspectos da tramitação e debates do projeto na Câmara e no Senado, de modo apenas a indicar a presença dos sentidos relacionados ao acesso à informação, bem como a persistência do paradigma do sigilo nos debates legislativos. Uma compreensão mais aprofundada desse processo certamente contribuiria para ampliar o conhecimento sobre os sentidos do direito de acesso à informação no Brasil, na perspectiva cognitiva de análise de políticas públicas, mas fica como indicação para trabalhos futuros.

Registra-se, no entanto, que de maneira geral, a leitura das emendas, pareceres, pronunciamentos e debates havidos nas comissões, audiências públicas e no plenário das casas confirma a presença dos sentidos anteriormente identificados para as ideias relacionadas ao acesso à informação: governança e direitos fundamentais, principalmente. Mas o direito à memória e à verdade também está presente nos debates. A importância do conhecimento histórico é registrada de maneira mais tímida em alguns pronunciamentos e audiências públicas, e a pauta do governo aberto surge na reta final da elaboração do PL na Câmara. Por outro lado, o paradigma do sigilo se manifesta com força quando o projeto de lei parecia em vias de ser aprovado no Senado.

Quando ingressou na Câmara em 2009, o projeto de lei do Executivo foi designado como PL nº 5.228/2009 e logo apensado ao PL original do Deputado Reginaldo Lopes (PL nº 219/2003), por requerimento do próprio Deputado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009b). Em se tratando de um Deputado do

mesmo partido da presidenta e que há anos vinha realizando um trabalho de divulgação e promoção de seu PL nas redes relacionadas ao direito de acesso à informação, é provável que tenha havido uma articulação entre as partes. Por outro lado, alguns entrevistados justificam isso de maneira mais pragmática, ao relatar que o projeto do petista fora escolhido para recepcionar o PL do Executivo apenas por já estar em fase mais avançada de tramitação, o que aceleraria sua passagem pela casa.

Se houve ou não uso estratégico das regras institucionais, o fato é que o PL do Executivo apensado ao PL de Lopes passa a ser designado com a identificação original do PL nº 219/2003, que então reinicia sua trajetória na Câmara, incluindo a constituição de uma Comissão Especial para análise e parecer⁹⁵ e a realização de três audiências públicas. Assim, após cerca de um ano, em abril de 2010, e depois de diversas emendas na comissão e no plenário, o projeto substitutivo do relator era aprovado pela Câmara e seguia para a tramitação no Senado. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003d).

Na Câmara, o projeto de lei foi debatido e emendado pela Comissão Especial do PL nº 219/2003 – Informações Detidas pela Administração Pública, que teve como presidente o Deputado José Genoíno (PT) e como relator o Deputado Mendes Ribeiro (PMDB). Além dos debates entre os membros da própria comissão e outros deputados, foram realizadas quatro audiências públicas entre setembro e outubro de 2010, nas quais representantes de diversas organizações da sociedade civil, bem como membros do Executivo, apresentaram suas ideias e sentidos relacionados ao PL e os discutiram com os parlamentares.

O Quadro 15 na próxima página apresenta uma síntese dessas audiências e de seus participantes e indica os principais sentidos que cada um associou ao projeto de lei de acesso à informação em sua participação no debate. Em quatro audiências, houve a participação efetiva de cerca de 25 debatedores que trouxeram contribuições variadas sobre a questão do acesso à informação pública de forma geral, mas também sobre aspectos específicos do projeto de lei, como procedimentos e instrumentos concretos da política, ou suas ideias- programa, no

⁹⁵ Pelo regimento da Câmara, quando a matéria de uma proposição tratar de assunto relativo à área temática de mais de três comissões permanentes que devam se pronunciar quanto ao mérito, deverá ser analisada por uma comissão especial (ANDRADE; COUTINHO, 2016)

sentido de Campbell (1998). Nesta etapa mais madura do debate, inclusive, as ideias envolveram muito mais aspectos concretos da política do que discussões conceituais, sugerindo um processo de aprendizado dos atores ao longo do próprio processo de construção da lei de acesso.

Os debates foram, de forma geral, bem convergentes e sem grandes controvérsias ou conflitos. Os próprios deputados Genoíno e Mendes Ribeiro indicaram que o PL tinha consenso na casa e o trabalho na Câmara seria de aprimoramento da proposta.

Quadro 15 – Deputados e convidados nas audiências públicas do PL nº 219/2003 na Câmara dos Deputados, segundo vetores de significados relacionados ao projeto de lei de acesso à informação, Brasil, 2009

Audi- ência	Participante e vinculação	Conhecimento histórico e científico	Direito civil/ fundamental/ humano	Direito à memória e à verdade	Governança	Governo aberto
16/09/09	Deputado Bonifácio de Andrada (PSDB)	X	X			
	Deputado Rodrigo Rocha Loures (PMDB)	X				
	Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB)		X		X	
	Deputado Vicente Arruda (PR)	X			X	
	Eugênia Fávero - Associação Nacional dos Procuradores da República		X	X		
	José Carlos Cosenzo - Associação Nacional do Ministério Público			X	X	
	Aiston de Souza - Associação dos Magistrados do Brasil		X			
23/09/09	Deputado Fernando Gabeira (PV)	X				
	Deputado Colbert Martins (PMDB)				X	
	Paulo Tonet Camargo - ANJ	X			X	
	Fernando Rodrigues – ABRAJI, Fórum de Direito de Acesso	X	X		X	X
	Tarcísio Holanda – Associação Brasileira de Imprensa	X				
30/09/09	Jorge Hage – CGU		X	X	X	
	Beto Vasconcelos – Casa Civil	X	X	X	X	
	Pedro Abramovay – Ministério da Justiça	X	X			
	Pedro Pontual – Secretaria Especial dos Direitos Humanos		X	X		
	Mila Molina – Artigo 19		X			
	Fabiano Angélico – Transparência Brasil				X	X
	Fernando Rodrigues – ABRAJI, Fórum de Direito de Acesso				X	
14/10/09	Deputado Vicente Arruda (PR)				X	
	Deputado Fernando Gabeira (PV)				X	
	Jaime Antunes – Arquivo Nacional	X		X	X	
	Cláudio Abramo – Transparência Brasil				X	
	Paula Martins – Artigo 19		X			
	Guilherme Canela - UNESCO		X			
	Fernando Oliveira Paulino – Universidade de Brasília				X	

Fonte: elaboração do autor a partir das transcrições das audiências públicas CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009a). Nota: só foram indicados os participantes com presença efetiva nas discussões.

Com relação aos sentidos mais gerais presentes nos debates, houve um ligeiro predomínio de sentidos relacionados à governança na perspectiva convencional do controle do Estado, combate à corrupção e melhoria da eficiência da administração pública, mas também em diversos momentos, houve discussão relacionada às infraestruturas e aos processos de gestão da informação no Estado, trazida por participantes de distintas vinculações profissionais e institucionais. Destaca-se a preocupação com o crescente fluxo de dados em meio digital no setor público, que era visto como tendência inescapável. Mas havia questionamentos sobre como coletar, armazenar, organizar e permitir o acesso a essas informações, inclusive pela própria internet, em um contexto em que o acesso à rede ainda era bastante restrito no Brasil, tanto por parte dos cidadãos, quanto por parte dos municípios mais pobres ou de regiões mais remotas do Brasil.

Na intersecção entre a gestão da informação e o debate sobre o sigilo, também se discutiram os procedimentos para classificação e desclassificação de informações, de modo a torná-los um processo mais sistemático e passível de controle pela sociedade, ou seja, mais transparente. E também próximos dessa discussão, dois jornalistas participantes das audiências – Fernando Rodrigues e Fabiano Angélico – trouxeram para o debate as ideias relacionadas à necessidade de a lei prever mecanismos de disponibilização automatizada de dados em formatos abertos⁹⁶.

⁹⁶ Tecnicamente, dados abertos governamentais são dados disponibilizados em formatos que maximizam suas possibilidades de uso pela sociedade. Isso inclui 1) a disponibilização pública de todos os dados gerados ou armazenados pelo Estado, que não estão sujeitos a restrições de privacidade, segurança ou privilégios de acesso; 2) coleta na fonte com o maior nível de detalhamento possível, sem agregações ou modificações; 3) disponibilidade imediata ou tão rapidamente quanto necessário para preservar as oportunidades de uso e o valor dos dados; 4) disponibilidade ampla em termos de acesso por diferentes usuários e distintas aplicações ou finalidades; 5) organização ou estruturação dos dados de modo a permitir sua coleta e processamento automatizado; 6) disponibilidade para qualquer pessoa sem necessidade de registro; 7) não-propriedade, no sentido de estarem em formatos que não sejam exclusivos de alguma entidade ou organização (p. ex. formatos .xls ou .sav são de propriedade da Microsoft ou IBM); 8) não estarem sujeitos a restrições de uso em razão de direitos autorais, comerciais, regulamento secreto, podendo ser permitida uma razoável privacidade e restrições de privilégio e segurança. A esta perspectiva técnica dos dados abertos corresponde toda uma comunidade epistêmica e de prática transnacional constituída por ativistas, gestores públicos, técnicos, pesquisadores e empreendedores que defendem que os dados e informações governamentais sejam disponibilizados à sociedade com as características indicadas acima, para possibilitar seu uso e reuso na construção de ferramentas e artefatos de informação (aplicativos, análises, visualizações etc.) que permitem conhecer melhor e controlar as instituições públicas, desenvolver novos serviços, promover a participação social e criar valor com base na informação. (ISSA, 2013; MACHADO, J., 2016)

Ocorreram menções mais conceituais sobre o acesso à informação na perspectiva dos direitos fundamentais, mas o debate não se concentrou nisso. Os representantes da Secretaria de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, da Artigo 19 e UNESCO enfatizaram estes significados, mas buscaram enquadrá-lo de maneira mais concreta, no sentido de que o acesso à informação é um direito fundamental ou humano instrumental, ou seja, permite que se efetive outros direitos como participação política, direitos sociais, acesso a serviços públicos e mesmo o direito ao meio ambiente preservado.

A menção ao sentido de guarda, preservação e pesquisa da história nacional foi mencionada de passagem por vários participantes, como uma espécie de motivo nobre e incontroverso para se defender o direito de acesso à informação, mas sem grandes problematizações. O direito à memória foi enfatizado pela procuradora Eugênia Fávero, bastante envolvida com o tema à época, bem como pelos representantes da SEDH, MJ e Casa Civil, também envolvidos com as políticas relacionadas à anistia, aos mortos e desaparecidos políticos. O tema esteve presente, foi em geral reconhecido como relevante, mas teve uma importância menor nos debates. Destaca-se que o próprio Deputado Fernando Gabeira, ex-militante contra a ditadura, não se ocupou do assunto, o que indica as mudanças de crenças dos atores ao longo do tempo.

Significados não muito comuns nos discursos dos atores envolvidos com a promoção do acesso à informação no Brasil, naquele momento, também foram colocados por Fernando Rodrigues e Cláudio Abramo: a transparência governamental como um mecanismo para melhoria do ambiente de negócios, para o desenvolvimento econômico, no sentido de contribuir para reduzir incertezas dos investidores, para facilitar, por exemplo, acesso a registros públicos sobre empresas e outras informações que podem ser utilizadas comercialmente.

Dois temas relacionados ao próprio desenho da política foram muito frequentes nas audiências públicas: a preocupação com o caráter genérico da abrangência institucional do projeto de lei que não especificava quais órgãos estariam sujeitos à LAI (o PL trazia um vago “órgãos e entidades públicas”) e eventuais conflitos entre artigos que tratavam de instâncias apenas para o Executivo Federal. O outro aspecto bastante discutido diz respeito à existência de um órgão central nacional responsável pela implementação da lei de acesso, em

termos de unificação de procedimentos, instância de recursos para negativas de acesso, controle e monitoramento da política etc., em um modelo semelhante ao do mexicano “Instituto Federal de Acceso a la Información Pública – IFAI”, sempre mencionado. A questão da abrangência da lei foi resolvida ao longo da tramitação do PL na Câmara, já a existência de um órgão central responsável pela implementação e controle das políticas de acesso à informação em âmbito nacional continua a ser demandado por alguns especialistas (MICHENER; NISKIER, 2017).

As contribuições da comunidade epistêmica relacionadas ao acesso à informação nas audiências públicas foram de fato importantes no aprimoramento do PL nº 219/2003 pela Câmara: estabeleceu-se explicitamente o princípio da transparência como regra e o sigilo como exceção, especificou-se melhor a abrangência da lei e limitou-se a possibilidade de renovação de sigilo da categoria ultrassecreta, em apenas uma vez, por igual período (25 anos), entre outros aspectos.

O Quadro 16 a seguir apresenta uma comparação entre o projeto apresentado pela Casa Civil e o finalmente aprovado pelos deputados em abril de 2010.

Quadro 16 – Principais características dos projetos de lei de acesso à informação, selecionados (anteprojeto da Casa Civil e PL nº 219/03 aprovado pela Câmara)

Característica	Anteprojeto da Casa Civil, versão final enviada à Câmara (maio/09)	PL nº 219/039 após aprovação pela Câmara (abr./2010)
Extensão	40 artigos	47 artigos
Princípio de máxima divulgação, sigilo como exceção	“É dever do Estado assegurar o direito de acesso à informação, que será franqueado, mediante procedimentos simples e ágeis...”	“Observância da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção”
Abrangência	Genérico: “órgãos e entidades públicas”	Ampla e detalhada: União, Estados, Distrito Federal, Municípios. Executivo, Legislativo e Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público. Autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista. Entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para atividades de interesse público.
Sujeito de direito	Não menciona	Qualquer interessado.
Necessidade de justificativa na solicitação	Não menciona	Não. E é explicitamente vedada. (CONTINUA)

Característica	Anteprojeto da Casa Civil, versão final enviada à Câmara (maio/09)	PL nº 219/039 após aprovação pela Câmara (abr./2010)
Necessidade identificação requerente	Sim	Sim. Mas não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação, como por exemplo, o número de Cadastro de Pessoa Física – CPF
Custo para acesso à informação	Apenas ressarcimento de custos de cópias, impressões	Apenas ressarcimento de custos de cópias, impressões
Prazo de atendimento de solicitações	20 dias, prorrogáveis por 10 dias	20 dias, prorrogáveis por 10 dias
Responsabilização da autoridade/servidor que não cumprir a lei	Sanções administrativas para civis e militares; improbidade administrativa; sanções para pessoas físicas ou entidades privadas que detiverem informações públicas	Sanções administrativas para civis e militares; improbidade administrativa; sanções para pessoas físicas ou entidades privadas que detiverem informações públicas
Acesso a informações/documentos preparatórios, esboços	Após edição do ato respectivo	Após edição do ato respectivo
Informações restritas	Segurança da sociedade ou do Estado; acordos internacionais, projetos de desenvolvimento científico, tecnológico, estabilidade financeira, saúde pública; intimidade, vida privada, honra, imagem; outras hipóteses legais de sigilo	Segurança da sociedade ou do Estado; acordos internacionais, projetos de desenvolvimento científico, tecnológico, estabilidade financeira, saúde pública; intimidade, vida privada, honra, imagem; outras hipóteses legais de sigilo
Classificações de sigilo	<p>Ultrassecreta: máximo 25 anos Secreta: 15 anos Reservada: 5 anos</p> <p>Comissão Mista de Reavaliação pode prorrogar prazo de classificação ultrassecreta por prazo determinado enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaças à soberania, à integridade, grave risco às relações internacionais.</p>	<p>Ultrassecreta: máximo 25 anos Secreta: 15 anos Reservada: 5 anos</p> <p>Comissão Mista de Reavaliação pode prorrogar prazo de classificação ultrassecreta por prazo determinado enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaças à soberania, à integridade, grave risco às relações internacionais. Limitado a uma única renovação.</p>
Acesso parcial a conteúdo não sigiloso de documento sigiloso	Sim	Sim
Acesso irrestrito à informação necessária para investigar violações a direitos humanos	Sim	Sim
Acesso a informações sigilosas pessoais, vida privada	Próprio interessado e terceiros autorizados; responsáveis civis; cumprimento de ordem judicial; realização de pesquisas de interesse público; proteção de interesse público	Próprio interessado e terceiros autorizados; responsáveis civis; cumprimento de ordem judicial; realização de pesquisas de interesse público; proteção de interesse público e defesa de direitos humanos
Divulgação independente de solicitação, transparência ativa	Sim, regras abrangentes e detalhadas	Sim, regras abrangentes e detalhadas. Municípios até 10 mil habitantes dispensados de divulgar pela internet todo o rol de informações previstas para os demais, mas obrigados a divulgar em tempo real a execução orçamentária.
Agente público pode negar acesso em caso solicitações consideradas abusivas, desproporcionais	Não menciona	Não menciona
Possibilidade recurso administrativo contra solicitações negadas	Sim, três níveis incluindo CGU e Comissão de Reavaliação de Informações. Sem definir prazo resposta.	Sim, três níveis incluindo CGU e Comissão de Reavaliação de Informações. Com definição de prazos de resposta. (CONTINUA)

Característica	Anteprojeto da Casa Civil, versão final enviada à Câmara (maio/09)	PL nº 219/039 após aprovação pela Câmara (abr./2010)
Publicação de relatório sobre informações classificadas e desclassificadas	Sim, classificadas e desclassificadas	Sim, classificadas e desclassificadas
Acesso automatizado, formatos abertos	Não	Sim
Em cada órgão definição de autoridade responsável pela implementação e monitoramento da lei	Sim	Sim

Fonte: elaboração do autor a partir dos projetos de lei.

Uma das inovações que surge no projeto de lei durante a sua etapa de tramitação na Câmara diz respeito à incorporação do conceito de dados governamentais abertos na política de acesso à informação. Embora o assunto tenha sido tratado nas audiências públicas pelos jornalistas e ativistas Fernando Rodrigues e Fabiano Angélico, como mencionado em parágrafo anterior, relatos atribuem (e algumas evidências confirmam⁹⁷) ao grupo de ativistas pela liberdade de informação e governo aberto “Transparência Hacker” o mérito da inclusão no projeto da lei de acesso à informação das especificações sobre a disponibilização de dados em formatos abertos por parte do poder público. A iniciativa teria surgido a partir do contato entre o Deputado Paulo Teixeira (PT) e membros do coletivo de ativistas que na época atuavam na Casa de Cultura Digital, um espaço para elaboração artística, inovação e trabalho colaborativo relacionado com as tecnologias da informação e comunicação, localizado em São Paulo. A partir da articulação do Deputado com esse grupo, eles foram convidados a colaborar com o projeto de lei e redigiram os dispositivos da Lei de Acesso que tratam do “acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina”, que acabaram sendo aprovados pela Câmara e depois pelo Senado. (A IDEOLOGIA..., 2012; DEMOCRACIA..., 2017; ROMAN, 2012). O caso também ilustra como o processo de construção das políticas é algo dinâmico e muitas vezes até contingente, no qual a interação de atores com crenças e ideias distintas contribui para reconfigurações dos objetivos ou dos instrumentos de políticas.

⁹⁷ Conforme mensagens que circularam no fórum de discussão online do Grupo Transparência Hacker entre novembro e dezembro de 2009, disponíveis em: <https://groups.google.com/d/msg/thackday/qrpL61ZTGB8/Vf1rfVIQLRAJ>

Tal como os líderes da Comissão Especial do PL haviam indicado durante as audiências públicas, em 13 de abril de 2010, em clima de consenso era votado e aprovado no plenário da Câmara o projeto substitutivo adotado pela Comissão Especial do PL 219/2003. A projeto da lei de acesso à informação seguia para sua última etapa de elaboração no Senado Federal. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003d)

4.8.11 A construção da LAI no Congresso: PLC 41/2010 do Senado

O PL sobre acesso à informação seguiu sua tramitação no Senado a partir de abril de 2010 sob a identificação PLC nº 41/2010. Nessa casa, o projeto de lei foi aprovado pelas comissões de Constituição e Justiça, e Ciência e Tecnologia e Direitos Humanos, mas os senadores Eduardo Suplicy (PT) e Eduardo Azeredo (PSDB) solicitaram que ele também fosse apreciado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, sob a alegação de ter “avaliada sua repercussão no campo da segurança nacional” (SENADO FEDERAL, 2010). Após o projeto já ter sido amplamente discutido em várias arenas sociais e políticas, essa decisão colocava sua aprovação em risco, ou pelo menos atrasava seu avanço no Congresso, o que foi imediatamente criticado pelos ativistas do direito de acesso à informação. (RODRIGUES, F., 2010a). De fato, como se discutirá, o consenso alcançado na Câmara custou a se repetir no Senado.

No Senado, o PL foi submetido à audiência realizada em conjunto pelas comissões de Ciência e Tecnologia e Direitos Humanos, com a participação do ministro Jorge Hage representando a CGU, Pedro Frederico Garcia em nome do MRE e Guilherme Canela da UNESCO. Tal como realizado para as audiências na Câmara, o Quadro 17 a seguir traz uma síntese dos sentidos das ideias relacionadas ao acesso à informação governamental, apresentadas e discutidas nessa reunião.

Quadro 17– Senadores e convidados na audiência públicas do PLC nº 41/2010 no Senado Federal, segundo vetores de significados relacionados ao projeto de lei de acesso à informação, Brasil, 2010.

Audi- ência	Participante e vinculação	Conhecimento histórico e científico	Direito civil/ fundamental/ humano	Direito à memória e à verdade	Governança	Governo aberto
13/04/10	Senador Randolfe Rodrigues (PSOL)	X		X		
	Senador Walter Pinheiro (PT)				X	
	Jorge Hage – CGU		X		X	
	Pedro Frederico Garcia – MRE	X				
	Guilherme Canela - UNESCO	X	X		X	

Fonte: elaboração do autor a partir das transcrições das audiências públicas (SENADO FEDERAL, 2010). Nota: só foram indicados os participantes com presença efetiva nas discussões.

Se comparados aos da Câmara, os debates no Senado foram bem mais restritos e também trataram de aspectos conceituais do acesso à informação, com equilíbrio dos sentidos abordados, bem como discutiram elementos mais específicos do projeto de lei recebido da Câmara. Havia uma preocupação com a eventual inconstitucionalidade da lei, por estabelecer a Comissão de Reavaliação de Informações abrangendo o poder Legislativo e Judiciário e também existia dúvida sobre a adequação do critério de sigilo aprovado pela Câmara, que limitava a apenas uma renovação de classificação, o que na prática fazia com que informações oficiais pudessem ser mantidas em sigilo por no máximo 50 anos no Brasil. Mesmo Jorge Hage - ministro da CGU e um dos principais promotores do paradigma da transparência no governo - mostrava-se inseguro com essa regra. (SENADO FEDERAL, 2010)

E realmente esse seria o ponto de maior controvérsia na última etapa de construção política da LAI no Congresso.

Em razão do requerimento dos Senadores Suplicy e Azeredo, o PLC nº 41/2010 foi remetido para a Comissão de Relações Exteriores, cujo presidente era

o senador Fernando Collor e ficou parado por lá desde abril de 2011, acirrando os ânimos dos membros do Fórum de Direito de Acesso a Informações e demais ativistas ligados à causa. (CARTA..., 2011; HESITAÇÃO..., 2011)

O movimento pelo direito de acesso passou a contar com o apoio da grande imprensa, que até então dava pouca cobertura para o assunto, com exceção de alguns poucos jornalistas envolvidos com a temática. Fernando Rodrigues era um desses jornalistas e, dentre os membros do Fórum de Direito de Acesso a Informações, era o que tinha mais trânsito nos gabinetes do Planalto. Agiu para tentar convencer o governo a mobilizar sua base parlamentar para dar prioridade ao PL da LAI e destravar sua tramitação no Senado. O governo Dilma também demonstrava ter pressa em resolver o assunto, pois desejava ver o projeto aprovado no Dia Internacional da Liberdade de Imprensa (3 de maio), para conferir um simbolismo ao acontecimento e a essa política pública. No entanto, não queria se indispor com aliados políticos à época como o Senador Collor, que não resolvia a situação do PL na Comissão de Relações Exteriores, sob sua autoridade. (O DIREITO..., 2011; RODRIGUES, F., 2017; RODRIGUES; COSTA, 2011; RODRIGUES; ODILLA, 2011)

Ao final de agosto de 2011, o próprio Senador Fernando Collor assumiu a relatoria da matéria na Comissão de Relações Exteriores e logo se mostrou bastante crítico em relação a alguns pontos do projeto, aparentemente desejando assumir um certo protagonismo na discussão, ao antagonizar um consenso parlamentar que havia se formado em torno do PL desde a Câmara.

As críticas de Collor concentravam-se em seis pontos do PL que havia sido elaborado pela Câmara: 1) o projeto da Câmara impunha a ocultação de partes sigilosas de documentos divulgados, sem citar o expurgo, independentemente do órgão público ter ou não meios e condições técnicas para assim proceder; 2) a proposta da Câmara tornava obrigatória a divulgação de informações públicas na internet, o que Collor caracteriza em seus discursos como uma espécie de

“oficialização do *Wikileaks*” no Brasil⁹⁸; 3) a Câmara havia concentrado a autoridade de classificação de documentos em determinados cargos mais elevados, o que na visão do Senador prejudicaria as rotinas administrativas e poderia resultar na não classificação de documentos sensíveis em razão da sobrecarga desse trabalho em poucos servidores; 4) a obrigatoriedade de divulgação de relatórios com certo nível de detalhamento sobre documentos classificados além de também sobrecarregar a administração com este tipo de atividade também poderia criar vulnerabilidades em relação a informações sigilosas; 5) a obrigatoriedade de se criar estruturas na administração pública para realização de campanhas de conscientização sobre a “cultura da transparência”, treinamento de agentes públicos e monitoramento da aplicação da lei, caracterizava, na opinião de Collor, uma imposição de obrigações ao Executivo, que feria o princípio constitucional da independência dos poderes (COLLOR, 2011)

Vê-se, pelos pontos contestados pelo Senador, que o conflito na construção das políticas públicas chega ao nível dos instrumentos e suas especificações, baseado em ideias e crenças sobre como o Estado ou a administração pública funciona e deveria funcionar. Também vale destacar o enquadramento que ele dá para uma questão organizacional como a obrigatoriedade da transparência ativa pela internet, associando isso ao grande vazamento de documentos confidenciais norte-americanos que havia ocorrido em 2010 e demonstrava as vulnerabilidades dos Estados no mundo digital e gerava preocupação com as questões de segurança nacional ao redor do mundo.

Mas o ponto que gerou mais controvérsia na posição de Collor contra alguns aspectos do PL da LAI foi, sem dúvida, sua atitude contrária à decisão da Câmara de limitar a uma única renovação, por igual período, dos documentos classificados como ultrassecretos. Como indicado na discussão sobre a audiência pública realizada pelo Senado, havia incômodo com essa regra mesmo por parte de atores comprometidos com a transparência, como Jorge Hage. Mas Collor assumiu

⁹⁸ Os escândalos “*Wikileaks*” e “*Cablegate*” foram uma série de vazamentos intencionais de milhares de documentos sigilosos dos departamentos de Estado e de Defesa norte-americanos ao longo de 2010 que causaram grande repercussão internacional e tiveram um profundo impacto na opinião pública à época. A divulgação dos documentos sigilosos foi realizada pela organização *Wikileaks*, fundada e liderada pelo ativista Julian Assange, com o declarado objetivo de tornar mais transparentes as relações internacionais dos Estados Unidos com outros países. (ASSANGE et al., 2012; LAFER, 2011)

publicamente sua posição sobre a questão e propôs em seu substitutivo, o retorno a uma política semelhante à da Lei nº 11.111/2005, que estabelecia quatro níveis de sigilo (e não mais três, como estava sendo proposto), com prazo máximo de segredo de 25 anos, tal como o PL da Câmara. Mas além disso, determinava que os documentos em todos os graus de classificação poderiam ter o sigilo renovado por uma única vez por igual período. Sem dúvida, o aspecto mais controvertido era que para as informações de grau ultrassecreto e de outras classificações, “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” deixaria de haver limites de renovação da classificação de sigilo, o que na prática permitiria a atribuição de sigilo eterno a determinados documentos ou informações. (COLLOR, 2011)

O senador justificava sua posição com base nas ideias tradicionais do paradigma do sigilo, relacionadas à segurança do Estado, mesmo nas democracias. Para ele,

Em **questões de Estado**, há de ter sempre um **mecanismo de salvaguarda** para a divulgação de determinados documentos e informações. **Nem mesmo as democracias** mais consolidadas e abertas do mundo **divulgam a totalidade do conteúdo** de seus documentos e informações (COLLOR, 2011, p. 108).

Alguns entrevistados desta pesquisa avaliaram que a posição de Collor em relação ao tema do sigilo eterno poderia ter mais relação com sua personalidade e desejo de se posicionar no debate público como estadista que reconhece a gravidade das questões relacionadas à segurança do Estado, do que com eventuais informações sigilosas que poderiam ainda existir em arquivos oficiais sobre seu período presidencial. Essa posição, evidentemente, era defendida pelo próprio Collor. (GUERREIRO, 2011b)

Mas, coloca-se outra hipótese, que nunca se viu considerada nos debates sobre este episódio, e que tem relação com os processos de aprendizagem com as políticas e formação de crenças e valores relacionados a elas.

Quando presidente, Collor teve de lidar com uma crise diplomática que colocou em risco seus esforços de aproximação do Brasil com os Estados Unidos e que envolvia a circulação de informação militar sigilosa do Brasil para o Irã, tradicionalmente hostil aos Estados Unidos desde a Revolução Islâmica de 1979.

Em fevereiro de 1991, um oficial militar brasileiro da reserva, especialista no desenvolvimento de foguetes, foi suspeito de estar negociando com o governo de Teerã projetos de consultoria para a construção de mísseis de longo alcance com base em tecnologia desenvolvida pelo Centro Técnico da Aeronáutica. A informação repercutiu de forma extremamente negativa no Planalto e teria causado furor no então jovem presidente Collor que em breve visitaria Washington em missão oficial com o objetivo de ganhar a confiança e estreitar o relacionamento com o governo norte-americano. O episódio motivou inclusive pressão do governo brasileiro sob as indústrias bélicas nacionais no sentido de cancelar os negócios com o Irã. (LOPES, R. 1991a, 1991b)

Não se buscou confirmar essa suposição, mas parece razoável pensar que uma maior sensibilidade de Collor em relação a esse assunto possa ser uma consequência dessa experiência negativa que teve quando presidente. Outro elemento que reforça a hipótese é o fato de o próprio Collor ter, logo após essa crise em 1991, enviado ao Congresso um projeto de lei sobre “salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado” que estabelecia prazo de trinta anos de sigilo para documentos ultrassecretos, que poderiam ser renovados indefinidamente pelo presidente da República. E, além disso, a lei trazia um artigo prevendo punições a militares na exata situação que gerara a crise:

“Pratica fato assimilado ao disposto neste artigo o **militar da ativa, da reserva remunerada ou reformado, das Forças Armadas, que, sem autorização, presta serviços de qualquer natureza, eventuais ou permanentes, a governos estrangeiros ou a empresas em que seus governos tenham participação [...]**

A autorização para a prestação de serviços a Governos estrangeiros, ou empresas em que esses Governos tenham participação, só pode ser dada pelo Presidente da República, ouvidos o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério Militar a que pertença o servidor público civil ou militar, para período de até dois anos” (CÂMARA DOIS DEPUTADOS, 1991)

Independentemente das razões que permitem compreender a “imagem de política” de Collor sobre o assunto, o paradigma do sigilo parecia se fortalecer nesse momento decisivo de aprovação da lei de acesso à informação. Além de Collor, outro ex-presidente, José Sarney, que naquele momento comandava o Senado e, portanto, tinha poder sobre a agenda da casa e poderia prejudicar a

tramitação do projeto de lei também passou a se posicionar contra o PL vindo da Câmara em relação à regulamentação do sigilo. Sarney trazia os antigos argumentos sobre a necessidade de manter em segredo documentos históricos sobre a Guerra do Paraguai e a definição de fronteiras com países vizinhos, de modo a não “reabrir feridas”. O vice-presidente da República também se pronunciava favorável à possibilidade de manter sigilo por tempo indefinido de documentos ultrassecretos (GUERREIRO, 2011a, 2011b)

Em junho de 2011, a própria presidenta Dilma havia hesitado em sua convicção pelo fim do sigilo eterno e por influência do Itamaraty e Ministério da Defesa, assumira uma posição mais cautelosa sobre o assunto, admitindo concordar com a introdução na lei de uma ressalva de sigilo relacionada a assuntos que dizem respeito à segurança de Estado. (SUWWAN, 2011; GALLO, 2011b)

A atitude colocou os ativistas pelo acesso à informação em alerta e uma campanha promovida pela Artigo 19, Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, Transparência Brasil, outras organizações, redes e coletivos foi deflagrada visando impulsionar a aprovação do PL original da Câmara, sem a possibilidade do sigilo eterno. (ENTIDADES..., 2011; MAIA, 2011; SÁ, 2011)

Entre junho e outubro de 2011, a intensidade e a frequência dos debates relacionadas ao direito de acesso à informação aumentam. O assunto passa a ter incomum presença na mídia. Pronunciamentos da presidenta Dilma, de líderes de seu governo, senadores e de outros políticos sugerem reavaliações, articulações e mudanças de posição quase diárias sobre o tema da lei de acesso em tramitação no Senado. Enquanto isso, a trajetória da matéria continuava sob controle de Collor, que manifestava sua convicção de assegurar no instrumento o dispositivo que permitiria renovar sucessivamente o segredo de determinadas informações de Estado. Especialistas, lideranças sociais, intelectuais se manifestavam contra essa possibilidade e exigiam que Dilma mantivesse sua posição histórica contra o sigilo eterno. (ANGÉLICO, 2011; DILMA..., 2011; FERREIRA, 2011; GUERREIRO, 2011c; GUERREIRO, FALCÃO, CABRAL, 2011; MALTCHIK, 2011; ODILLA, 2011)

O conflito em relação a esse aspecto do PL impedia seu avanço no Senado e colocava no horizonte a possibilidade de Dilma participar do lançamento da *Open Government Partnership* (Parceria de Governo Aberto), sem que o Brasil tivesse uma legislação moderna sobre o acesso à informação governamental, algo

certamente negativo para a imagem de seu governo. (COSTA, R., 2011; GALLO, 2011c)

Assim, o Planalto também acionava sua base no Senado e buscava resolver o conflito, destravando o avanço da LAI naquela arena.

Em setembro de 2011, Dilma lançava, ao lado do presidente norte-americano Barack Obama, a Parceria de Governo Aberto, mesmo sem ter ainda conseguido que o Senado aprovasse a LAI, em razão de manobras de Collor e Sarney, que protelavam as deliberações sobre esta pauta no Senado. A imprensa explorava o constrangimento da chefe de Estado com a situação e as negativas dos senadores em criar dificuldades para a aprovação da lei de acesso. (COM CRÍTICAS..., 2011; HAUBERT, 2011; LIMA, M. 2011)

Contudo, em 25 de outubro de 2010, após articulações do governo e senadores aliados, o projeto substitutivo de Fernando Collor era rejeitado por 43 votos a 9 e a Lei de Acesso à Informação era finalmente aprovada no Senado.

Como de praxe, a lei seria submetida à sanção presidencial. O projeto de lei aprovado pelos senadores guardava bastante semelhança com aquele enviado pela Câmara em 2010, tal como indica o Quadro 18 na próxima página.

Quadro 18 – Principais características dos projetos de lei de acesso à informação selecionados (PL nº 219/03/ aprovado pela Câmara e PLC 41/2010 aprovado pelo Senado)

Característica	PL nº 219/03 após aprovação pela Câmara (abr./2010)	PLC nº 41/2010 após aprovação pela Senado (out./2011)
Extensão	47 artigos	47 artigos
Princípio de máxima divulgação, sigilo como exceção	“Observância da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção”	“Observância da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção”
Abrangência	Amplo e detalhado: União, Estados, Distrito Federal, Municípios. Executivo, Legislativo e Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público. Autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista. Entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para atividades de interesse público.	Amplo e detalhado: União, Estados, Distrito Federal, Municípios. Executivo, Legislativo e Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público. Autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista. Entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para atividades de interesse público: apenas parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação.
Sujeito de direito	Qualquer interessado.	Qualquer interessado.
Necessidade de justificativa na solicitação	Não. E é explicitamente vedada.	Não. E é explicitamente vedada.
Necessidade identificação requerente	Sim. Mas não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.	Sim. Mas não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.
Custo para acesso à informação	Apenas ressarcimento de custos de cópias, impressões	Apenas ressarcimento de custos de cópias, impressões
Característica	PL nº 219/03 após aprovação pela Câmara (abr./2010)	PLC nº 41/2010 após aprovação pela Senado (out./2011)
Prazo de atendimento de solicitações	20 dias, prorrogáveis por 10 dias	20 dias, prorrogáveis por 10 dias
Responsabilização da autoridade/ servidor que não cumprir a lei	Sanções administrativas para civis e militares; improbidade administrativa; sanções para pessoas físicas ou entidades privadas que detiverem informações públicas	Sanções administrativas para civis e militares; improbidade administrativa; sanções para pessoas físicas ou entidades privadas que detiverem informações públicas
Acesso a informações/ documentos preparatórios, esboços	Após edição do ato respectivo	Após edição do ato respectivo
Informações restritas	Segurança da sociedade ou do Estado; acordos internacionais, projetos de desenvolvimento científico, tecnológico, estabilidade financeira, saúde pública; intimidade, vida privada, honra, imagem; outras hipóteses legais de sigilo	Segurança da sociedade ou do Estado; acordos internacionais, projetos de desenvolvimento científico, tecnológico, estabilidade financeira, saúde pública; intimidade, vida privada, honra, imagem; outras hipóteses legais de sigilo
Classificações de sigilo	Ultrassecreta: máximo 25 anos Secreta: 15 anos Reservada: 5 anos Comissão Mista de Reavaliação pode prorrogar prazo de classificação ultrassecreta por prazo determinado enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaças à soberania, integridade, grave risco às relações internacionais. Limitado a uma única renovação.	Ultrassecreta: máximo 25 anos Secreta: 15 anos Reservada: 5 anos Comissão Mista de Reavaliação pode prorrogar prazo de classificação ultrassecreta por prazo determinado enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaças à soberania, integridade, grave risco às relações internacionais. Limitado a uma única renovação.
Acesso parcial a conteúdo não sigiloso de documento sigiloso	Sim	Sim

(CONTINUA)

Característica	PL nº 219/03 após aprovação pela Câmara (abr./2010)	PLC nº 41/2010 após aprovação pela Senado (out./2011)
Acesso irrestrito à informação necessária para investigar violações a direitos humanos	Sim	Sim
Acesso a informações sigilosas pessoais, vida privada	Próprio interessado e terceiros autorizados; responsáveis civis; cumprimento de ordem judicial; realização de pesquisas de interesse público; proteção de interesse público e defesa de direitos humanos	Próprio interessado e terceiros autorizados; responsáveis civis; cumprimento de ordem judicial; realização de pesquisas de interesse público; proteção de interesse público e defesa de direitos humanos
Divulgação independente de solicitação, transparência ativa	Sim, regras abrangentes e detalhadas. Municípios até 10 mil habitantes dispensados de divulgar pela internet todo o rol de informações previstas para os demais, mas obrigados a divulgar em tempo real a execução orçamentária.	Sim, regras abrangentes e detalhadas. Municípios até 10 mil habitantes dispensados de divulgar pela internet todo o rol de informações previstas para os demais, mas obrigados a divulgar em tempo real a execução orçamentária.
Agente público pode negar acesso em caso solicitações consideradas abusivas, desproporcionais	Não menciona	Não menciona
Possibilidade de recurso administrativo contra solicitações negadas	Sim, três níveis incluindo CGU e Comissão de Reavaliação de Informações. Com definição de prazos de resposta.	Sim, três níveis incluindo CGU e Comissão de Reavaliação de Informações. Com definição de prazos de resposta
Publicação de relatório sobre informações classificadas e desclassificadas	Sim, classificadas e desclassificadas	Sim, classificadas e desclassificadas
Acesso automatizado, formatos abertos	Sim	Sim
Em cada órgão definição de autoridade responsável pela implementação e monitoramento da lei	Sim	Sim

Fonte: elaboração do autor a partir dos projetos de lei.

4.8.12 A Lei de Acesso à Informação é sancionada por Dilma: direito à memória e à verdade e governança

Após mais de oito anos tramitando no Congresso, desde a apresentação do PL nº 219/2003 pelo Deputado Reginaldo Lopes, a aprovação da Lei de Acesso à Informação foi saudada pela imprensa e comemorada por especialistas. Editoriais, artigos de opinião e entrevistas destacaram a importância da Lei de Acesso nos sentidos de promoção dos direitos fundamentais (O FIM..., 2011), da memória e verdade (BARBOSA; FARAH, 2011), governança (JUBÉ, 2011; RODRIGUES, F., 2011c), governo aberto (MOURA, 2011) e até mesmo de suas vantagens para o ambiente de negócios do país (RECONDO, 2011).

A lei aprovada no Senado recebeu vetos da presidência da República em dois artigos, em razão de incoerências entre dispositivos e de conflitos entre a autonomia dos poderes, no que toca à obrigatoriedade de os órgãos públicos enviarem informações sobre as negativas de acesso à informação aos Tribunais de Contas e sobre a participação de membros do Legislativo e do Judiciário na Comissão Mista de Reavaliação de Informações, um órgão subordinado ao Executivo (BRASIL, 2011b), confirmando algumas inconsistências no projeto de lei apontadas por especialistas, em razão de sua longa trajetória de construção, no qual muitas ideias, colocadas por diversos atores com imagens distintas sobre as políticas de acesso à informação, foram tomando parte no processo.

Em 18 de novembro de 2011, a presidenta Dilma Rousseff promulgava juntas a Lei nº 12.527/2001, de acesso a informação, e a lei que criava a Comissão Nacional da Verdade.

Em seu discurso, Dilma enfatizava os dois principais sentidos das ideias que fundamentavam aqueles instrumentos que iriam contribuir a partir de então para efetivar direitos por meio de políticas públicas: governança e direito à memória e à verdade:

Este 18 de novembro de 2011 é uma data histórica para o Brasil. É o dia em que comemoramos – e a partir de agora iremos comemorar – a **transparência e celebrar a verdade**. (BRASIL, 2011c)

Começava assim uma nova etapa na construção das políticas de acesso à informação pública no Brasil, com a elaboração dos dispositivos de regulamentação da LAI, como o Decreto nº 7.724/2012 no âmbito do Executivo Federal e de tantos outros nos outros poderes, estados, municípios e demais órgãos da administração pública, (BRASIL, 2012), bem como da própria realidade de sua aplicação.

A Lei de Acesso à Informação passou a vigorar nacionalmente a partir de 16 de maio de 2012 e sua implementação certamente expressa e dá continuidade a ideias e paradigmas relacionados ao sigilo e à transparência nos assuntos de Estado que acompanharam todo o seu longo processo de construção.

5 CONCLUSÃO: METAMORFOSES DAS POLÍTICAS

Ao longo dos capítulos três e quatro desta dissertação, procurou-se interpretar as ações, acontecimentos e processos históricos, a partir do referencial teórico e analítico apresentado e discutido no capítulo segundo, buscando caracterizar os paradigmas do sigilo e da transparência nas instituições e políticas do Estado brasileiro e compreender um processo de transição, que operou no sentido do sigilo para a transparência.

Trata-se de um processo inconcluso, ainda em curso, haja vista a tradição e perenidade do paradigma do segredo e a sua “naturalização” na construção e operacionalização das políticas, que decorrem dos marcos cognitivos e normativos que orientam as identidades, as decisões e comportamentos dos atores em todas as instâncias decisórias e administrativas.

Contudo, um processo de mudança vem se desenvolvendo no Estado brasileiro nas últimas décadas e em sua relação com a sociedade, com a diminuição da influência do paradigma do sigilo e a emergência e consolidação do paradigma da transparência em seus diversos sentidos.

Por um lado, observou-se como constitutivos do paradigma do sigilo elementos de tradição, persistência, estabilidade e inércia institucional, baseada nas ideias de segurança nacional ou de Estado e nas lógicas organizacionais da burocracia que tendem a concentrar o controle sobre a informação e a institucionalizar o segredo, ainda que eventualmente de acordo com princípios legítimos e razoáveis.

Mas esse paradigma do segredo também se liga ao patrimonialismo e ao autoritarismo, que se expressam na apropriação privada da informação pública e no exercício do poder ilegítimo sobre ela, com base em valores e crenças que negam ou escamoteiam a igualdade política fundamental entre os cidadãos na democracia e com isso produzem sigilo, conforme discutido ao longo do capítulo três.

Por outro lado, percebeu-se a ideia da informação pública como um direito humano ou uma garantia fundamental para os cidadãos participarem, de forma

plena e efetiva, da vida comum em sociedade; das decisões políticas que os afetam; para conhecerem e controlarem as instituições públicas que regulam suas vidas e propõem garantir sua segurança e bem-estar; para a geração de valor público ou privado legítimo; ou ainda para permitir a construção de uma identidade social comum, baseada no conhecimento histórico, inclusive daquilo que é terrível, mas que contribua para a solidariedade e para o exame e discussão dos erros, injustiças e violências que toda sociedade em algum momento cometeu, “para que não se esqueça, para que nunca mais aconteça”.

O segredo convivendo com a transparência; por isso, tantas vezes os conflitos entre burocracias no interior do Estado e destas com atores sociais, pelo controle dos fluxos de informação que circulam no Estado e entre este e a sociedade. Pois, como já foi discutido entre a última seção do capítulo três e a primeira seção do capítulo quatro, um paradigma não substitui outro, simplesmente.

Como apresentado no capítulo dois, sob as perspectivas de Campbell (1998), Sabatier, (2007), Hall (1993) e outros autores que orientaram esta dissertação, ideias expressam modos de compreender o funcionamento do mundo – como as coisas são e funcionam e de julgá-lo em relação a um padrão qualquer – como as coisas devem ser.

E as ideias estão em interação e fricção constante, ora se reforçando, ora se opondo, ora se complementando, ora se combinando e constituindo ideias novas. E esse é um processo muitas vezes conflitivo, tenso, ambíguo, contraditório.

O mesmo burocrata que defende decididamente o direito do cidadão em ter acesso à informação detalhada sobre as despesas daquele órgão público, inclusive os salários dos servidores, pode ser veementemente contra o cidadão ter acesso imediato ao conteúdo de reuniões onde se inicia o planejamento de um novo programa governamental, pois, baseado em suas crenças sobre como funciona a administração pública e o Estado, ele entende que existem conflitos de interesse que podem minar uma política com bom potencial em seu nascedouro, antes mesmo de ela ser conformada e colocada sob avaliação e crítica dos cidadãos.

Nos instrumentos de política que dão substância ao paradigma da transparência, o paradigma do sigilo está sempre presente, como um germe latente na dimensão discricionária da implementação, seja remetendo às ideias de segurança do Estado e da sociedade, seja evocando os conceitos de proteção da privacidade e da segurança individual.

Estes aspectos não são prefigurados, não são decorrências lógicas ou necessárias de um processo estritamente racional e técnico de construção das políticas. Analisar a construção das políticas de transparência ou acesso à informação em período dilatado no tempo – cerca de trinta anos – permitiu notar e compreender como as ideias podem ter uma orientação de fundo semelhante – o paradigma – mas como vão se transformando, no sentido de se relacionarem a novos sentidos ou significados, expressos em termos e expressões inéditas ou na articulação com ideias, sentidos ou significados de outros campos, em momentos históricos específicos.

Mais concretamente, quando se compara as ideias sobre acesso à informação presentes nos debates constitucionais com os debates realizados nos anos 2000, tanto nas arenas sociais (eventos, fóruns, publicações etc.) quanto nas estatais (Conselho da Transparência, Congresso etc.), têm-se mundos muito diferentes. No contexto da redemocratização, a questão do acesso à informação era definida prioritariamente como uma proteção do cidadão em relação ao Estado, como se buscou demonstrar na seção 4.6 deste trabalho.

Arriscando uma simplificação exagerada do argumento, eram os arquivos do SNI que estavam em questão. O sentido do conhecimento histórico entra no texto constitucional tardiamente e fica inscrito de uma forma bem secundária, embora importante para os propósitos de preservação e acesso ao patrimônio cultural. O sentido da governança, contemporaneamente tão óbvio e predominante para as políticas de acesso à informação que são entendidas como instrumentos poderosos de transparência e controle do Estado, praticamente, não estava presente no debate constitucional sobre a questão e por isso não é mencionado na Carta de 1988, vindo a ser incorporado a ela apenas na década de 1990 com a Emenda Constitucional nº 19, no contexto da “reforma “gerencialista” do Estado, tal como indicado na seção 4.7.

Mas esta discussão não deve levar à conclusão de uma espécie de teleologia ou evolução das ideias, no sentido de sua sofisticação ou aprimoramento progressivo. O processo de construção da LAI se mostrou mais contingente aos contextos. Analisando as várias versões dos anteprojetos e projetos de lei, observa-se como instrumentos ou dispositivos entram e saem das versões, como se aproveitam outros instrumentos; como determinadas ideias que estavam presentes nos instrumentos em certos momentos perdem importância e são descartadas, mas às vezes deixam resquícios nas leis.

Ainda sobre a não necessária evolução das ideias na construção das políticas, lembre-se o projeto de consolidação de leis e decreto relacionados ao acesso à informação proposto pelo Ministério da Justiça em 2006 (seção 4.8.9), que era anacrônico já naquele momento, muito mais próximo de uma lei de arquivos dos anos 1980 que de uma lei de acesso à informação do século XXI.

Isto leva à discussão sobre o papel das comunidades epistêmicas e dos discursos hegemônicos na construção das políticas. O processo de construção da LAI nos anos 2000 demonstrou como os sentidos relacionados à governança foram predominantes, quando comparados aos sentidos relacionados aos direitos e garantias individuais (central nos anos 1980), à memória e à verdade ou ao conhecimento histórico. Discutiu-se no capítulo quatro como o discurso da governança e da transparência se tornaram influentes a partir dos anos 1990, com a formação de uma comunidade epistêmica internacional forte. O fato de os atores mais importantes no processo de construção da LAI no Brasil estarem neste campo certamente contribuiu para a entrada do tema na agenda governamental e para o desenho dos instrumentos de política, com a ênfase, por exemplo, nos mecanismos de transparência ativa, disponibilização de dados e informações em meio eletrônico etc.

Contudo, o contexto histórico brasileiro, com o seu passado relativamente recente de graves violações de direitos humanos pelo Estado, repercutiu a todo tempo nos debates sobre uma lei de acesso à informação ao longo da década de 2000. Era algo inescapável, que se manifesta desde cedo no instrumento da política pública (o projeto de lei) por meio da ideia da inadmissibilidade de sigilo nos casos de informações que digam respeito a violações aos direitos humanos e que percorre, às vezes com formulações diferentes, os projetos de lei.

No entanto, e sem juízo de valor, se a “imagem de política” sobre acesso à informação que era comum na comunidade de arquivistas, historiadores ou familiares de desaparecidos políticos tivesse sido predominante nos debates sobre a LAI, e a norma tivesse sido aprovada e implementada com o sentido comum observado nessa comunidade epistêmica, o país teria políticas de acesso à informação bem diferentes das atuais.

Reconhece-se também um caráter de construção das políticas em um sentido mais incremental, que pode ser eventualmente interrompido, ou “pontuado”, para usar o conceito de Baumgartner e Jones (1993). A elaboração do anteprojeto de lei do Executivo na Casa Civil entre 2006 e 2007 (seção 4.8.9) ilustra isso: os técnicos e burocratas incumbidos de desenvolver uma proposta de lei de acesso à informação tinham como referência três anteprojeto anteriormente elaborados (CGU, MJ, MPF), mas partiram quase do zero na elaboração dessa nova proposta, buscando inclusive conhecimentos externos. A “imagem de política” ali era muito mais orientada pelas experiências e modelos de leis de acesso à informação estrangeiras, algumas recentes (México), outras nem tanto (EUA). Contudo, a experiência de vários naquele grupo com a elaboração das versões anteriores certamente trouxe ideias que foram aproveitadas em maior ou menor medida. Nem totalmente incrementalismo, nem totalmente disrupção.

Quando hoje um jovem profissional de tecnologia da informação baixa do portal dados.gov.br uma base de dados governamentais abertos para uma análise qualquer, que é disponibilizada por força da Lei de Acesso à Informação, ele é tributário de ideias e atores que nos distantes anos 1980 estavam preocupados em fazer constar na nova Constituição dispositivos legais que “apenas” garantissem aos indivíduos alguma proteção contra a vigilância e a repressão de um Estado policial.

Quando se busca compreender a ação do Estado por meio da perspectiva da análise cognitiva, configurando um objeto de estudo mais complexo e menos previsível do que sugere os precursores *behavioristas* da *policy analysis*, percebe-se que há beleza nessa metamorfose de ideias que orientam a construção das políticas públicas.

REFERÊNCIAS⁹⁹

- 18 ENTIDADES civis lançam o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas... **Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI**, São Paulo, 2004. Disponível em <http://old.abraji.org.br/home?id=90&id_noticia=141>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E E CONTROLE SOCIAL (1ª Consocial). Relatório Final. Brasília, 2012. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2016.
- A CONSTRUÇÃO do Artigo 5º da Constituição de 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15176>>. Acesso: 29 mai. 2017.
- A DECLARAÇÃO dos direitos do homem e do cidadão. **Embaixada da França no Brasil**, Brasília, 13 jan. 2017. Disponível em: <<https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>>. Acesso em: 5 dez. 2017.
- A DESTRUIÇÃO dos documentos sobre a escravidão. **Acervo Estadão**, São Paulo, 14 dez. 2015. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,a-destruicao-dos-documentos-sobre-a-escravidao,11840,0.htm>>. Acesso em: 13 dez. 2017.
- A IDEOLOGIA por trás da Transparência Hacker. **Canal Ibase**. [S l.], 2012. Disponível em: <<http://www.canalibase.org.br/a-ideologia-por-tras-da-transparencia-hacker/>>. Acesso em: 6 fev. 2017.
- ABI quer acesso à informação na Constituinte. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 4, 16 maio 1986.
- ABRAMO, Cláudio. Lula e a corrupção. **Transparência Brasil**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/docs/astrojildo.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2017.
- _____. Compromisso. **Transparência Brasil**. São Paulo, 2002a. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/docs/dsp.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2017.
- _____. Agora é cumprir. **Transparência Brasil**, São Paulo, 7 nov. 2002b. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/docs/cumprir.html>>. Acesso em: 16 fev. 2016.
- _____. O melhor inseticida. **Transparência Brasil**. São Paulo, 2002c. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/docs/inseticida.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2017.
- _____. Uma coalizão contra a corrupção. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A3, 17 out. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1710200009.htm>>. Acesso em: 16 fev. 2016.
- ABRÃO Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da justiça de transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In: PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. (Ed.). **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada**. Brasília : Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford : Oxford University, Latin American Centre, 2011, p. 212-248. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/9ago11_oxford_completo_web.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2016.

⁹⁹ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023).

ABRUCIO, Fernando L.; PEDROTTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 27-71.

ACESSO A INFORMAÇÃO PÚBLICA. **Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI**, São Paulo, 2003. Disponível em <<https://web.archive.org/web/20030802160119/http://planeta.terra.com.br:80/noticias/investigativo/acesso.htm>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

ACKERMAN, John M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E. The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, Chicago, v. 58, n. 1, p. 85-130, Winter, 2006. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/40712005>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

ACORDO garante maioria para aprovação do habeas-data. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A11, 11 fev. 1988.

ADAM, Silki; KRIESI, Hanspeter. The network approach. In: SABATIER, Paul. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2007, p. 129-154.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA – ABIN. **Atividade de inteligência no Brasil**. Volume 1 (1927-1989). Brasília, 2017a. (Série Cadernos de Legislação da Abin, nº 3). Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/05/aiBrasil-v1-jan17.pdf>>. Acesso: 9 out. 2017.

_____. **Atividade de inteligência no Brasil**. Volume 2 (1990-1998). Brasília, 2017b. (Série Cadernos de Legislação da Abin, nº 3). Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/05/col3v2.pdf>>. Acesso: 9 out. 2017.

_____. **Proteção de conhecimentos sensíveis e sigilosos**. Brasília, 2009. (Série Coletânea de legislação, nº 4). Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/05/Prot-Conhec-Sens-e-Sigilosos-jan17.pdf>>. Acesso: 9 out. 2017.

ALBANO, Cláudio S. **Dados governamentais abertos: proposta de um modelo de produção e utilização de informações sob a ótica conceitual da cadeia de valor**. 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-03062014-170642>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

ALBANO, Cláudio S.; CRAVEIRO, Gisele. **Acesso a dados orçamentários (em formato aberto) na América Latina: panorama da atuação dos intermediários nesse ecossistema**. Documento de trabalho. [S.l.]: Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos, 2015. Disponível em: <<https://datosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/10/2.-Acceso-a-dados-orcamentarios-Albano-Craveiro.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2016.

ALENCAR, Gabriel S. **Transparência na sociedade internacional: influências na política brasileira de acesso à informação**. 2014. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Roraima. Boa Vista, 2014. Disponível em: <<http://ufrr.br/relacoesinternacionais/index.php/monografias-menu?download=60:monografia-gabriel-alencar>>. Acesso em: 12 out. 2016.

ALENCAR, Kennedy. Ação do país na Guerra do Paraguai vai seguir inédita. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 dez. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1612200406.htm>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

ALMINO, João. **O segredo e a informação**. Ética e política no espaço público. São Paulo: Brasiliense, 1986.

ALVES Maria H. M. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

AMIGOS DA TERRA – AMAZÔNIA BRASILEIRA et. al. **Plataforma BNDES**, Rio de Janeiro: [s.n.], 2000. Disponível em: <<http://www.ibase.br/userimages/Plataforma%20BNDES.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

ANDRADE, Aparecida M; COUTINHO, Robson L. F. **Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/29519>>. Acesso: 10 jan. 2018.

ANDRADE, Eduardo C. Bacen e BCs selecionados: uma análise comparativa do nível de transparência. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 3 (95), p. 351–369, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/95-3.PDF>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/9905>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

_____. Ex-presidente Collor estropiou o projeto de lei de acesso a informação pública. **Notas Soltas**, [S.I.], 23 ago. 2011. Disponível em: <<https://algumasnotassoltas.wordpress.com/2011/08/23/ex-presidente-collor-estropiou-o-projeto-de-lei-de-aceso/>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

ANGELO, Vitor A. Quem tem documentos sobre a ditadura? Uma análise da legislação e das iniciativas governamentais. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 22 p. 199–234, jul. 2012. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2012v11n21p199>>. Acesso em: 12 set. 2016.

ANGRA esconde acidente por 4 meses. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. A9, 25 maio 2001.

ANTEPROJETO CONSTITUCIONAL (Brasil). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 set. 1986 (suplemento especial ao nº 185).

ANTEPROJETO DE LEI. Dispõe sobre o acesso às informações detidas pelos órgãos da Administração Pública... **Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://old.abraji.org.br/midia/arquivos/file1162048639.doc>>. Acesso: 9 out. 2016.

ANTUNES, Priscila C. B. **SNI & Abin: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

APÓS recuo de Dilma, PT tenta derrubar sigilo eterno. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 5, 23 jun. 2011.

ARAÚJO, Luísa. RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 83, p. 11-35, 2016. Disponível em <<http://spp.revues.org/2662>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

ARAÚJO, Thiago. Petrobras: falta de transparência faz corrupção migrar para estatais no Brasil, diz Contas Abertas. **HuffPost Brasil**, [S.I.], 15 abr. 2014. Disponível em: <https://www.huffpostbrasil.com/2014/04/15/petrobras-falta-de-transparencia-faz-corrupcao-migrar-para-esta_a_21668181/>. Acesso em: 9 jan. 2018.

ARENDT, Hanna. A mentira na política – considerações sobre os documentos do Pentágono. In: _____. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 9-48. (1. ed. 1969).

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Sistema de Informações do Arquivo Nacional**. Fundo Arquivo Nacional (BR RJANRIO AN – Fundo). Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://sian.an.gov.br/sianex/Consulta/Exibe_Pesquisa_Reduzida.asp?v_CodReferencia_ID=1285>. Acesso: 11 nov. 2017.

ARQUIVOS do Deops abertos à busca de desaparecidos. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 5, 22 jan. 1991.

ARRUDA Érica M. C. **A política pública de atendimento socioeducativo: o caso do Distrito Federal**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/235/5910>>. Acesso em: 13 set. 2017.

ARTIGO 19. **A Lei de Acesso à Informação nos tribunais brasileiros**. São Paulo, 2017a. Disponível em: <<http://artigo19.org/?p=12511>>. Acesso em: 28 set. 2017.

_____. **Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação** – uma análise de casos de transparência. São Paulo, 2017b. Disponível em: <<http://artigo19.org/?p=11599>>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Boletim Artigo 19**. São Paulo, n. 1, maio/2009. Disponível em: <https://issuu.com/artigo19/docs/a19_boletim1maio>. Acesso em: 9 out. 2017.

_____. **Direito do público a estar informado**. Princípios sobre a legislação de liberdade de informação. Londres, 1999. Disponível em: <artigo19.org/infoedireitoseu/?p=81>. Acesso em: 21 nov. 2016.

AS ESTATAIS e a inflação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A2, 21 maio 1985.

AS TENTATIVAS de tomada do poder (Orvil). [S.l.: s.n.], [1987?]. Disponível em: <http://www.averdadesufocada.com/images/orvil/orvil_completo.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2016.

ASSANGE, Julian et al. **Cypherpunks**. Freedom and the future of internet. New York: OR Books, 2012.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Emenda Aditiva nº 518 (Pimenta da Veiga). **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, p. 7460, 23 fev. 1988.

ASSIS, Chico et al. **Onde está meu filho?** História de um desaparecido político. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: Informação e documentação - Referências - Elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO CRÍTICA falta de acesso a dados sobre Dilma na ditadura. **UOL Notícias**, São Paulo, 5 nov. 2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/2010/11/05/abracji-repudia-censura-a-informacoes-da-ditadura-militar.jhtm>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNAIS – ANJ (Brasil). **Os maiores jornais do Brasil de circulação paga, por ano**. [S.l.] 2017. Disponível em: <<http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/>>. Acesso: 12 jul. 2017.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS. **Pela abertura dos arquivos públicos**. Caxambu, 2005. Disponível em: <http://lastro.ufsc.br/?page_id=1470>. Acesso em: 8 nov 2017.

ATO coroa série de pressões militares. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 abr. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2004200311.htm>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

BACELLAR, Carlos A. P. Acesso à informação, direito à memória: os arquivos públicos em questão. **Cadernos de Pesquisa do CDHIS**, Uberlândia, v. 25, n. 2, p. 265–276, jul./dez. 2012. Disponível em <<http://www.seer.ufu.br/index.php/cdhis/article/view/21610>>. Acesso em: 28 out. 2016.

BACELLAR, Carlos A. P.; THIESEN, Icléia. Arquivos sensíveis custodiados pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo. In: THIESEN, Icléia (Ed.). **Documentos sensíveis**: informação, arquivo e verdade na ditadura de 1964. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014. p. 313-341.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. As duas faces do poder. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149–157, out. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n40/11.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016. (1.ed. 1962).

BAIRRAL, Maria A. C.; COUTINHO E SILVA; Adolfo H.; ALVES, Francisco J. S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 643–675, maio/jun. 2015. Disponível em bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/49087. Acesso em: 8 mai. 2016.

BALUÉ, Isabel G.; NASCIMENTO, Marta S. O. Proteção do conhecimento: uma questão de contra-inteligência de Estado. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 83-94, set. 2006. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/08/revista3.pdf>. Acesso em: 8 out. 2017.

BANISAR, David. **Government Secrecy**: decisions without democracy. Washington: People For the American Way Foundation; OpenTheGovernment.org, 2007. Disponível em: <https://www.openthegovernment.org/sites/default/files/otg/govtsecrecy.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2016.

_____. et al. **De princípios a direitos**. Rio 2012 e a garantia de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça para todos [S.l.]: Artigo 19; The Access Initiative, jul. 2011.

BANNISTER, Frank; CONNOLLY, Regina. The trouble with transparency: a critical review of openness in e-government. **Policy & Internet**, Washington, v. 3, n. 1, art. 8, 2011. Disponível em: <http://www.psocommons.org/policyandinternet/vol3/iss1/art8>. Acesso em: 18 set. 2017.

BARBALHO, Fernando A. **Emergência de um campo de ação estratégica**: o caso de política pública sobre dados abertos. 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília: 2015. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/18041>. Acesso em: 15 set. 2015.

BARBIERI, Luiz F. Tribunais ignoram determinação do CNJ e não divulgam salários de magistrados. **Poder360**, Brasília, 11 dez. 2017. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/tribunais-ignoram-determinacao-do-cnj-e-nao-divulgam-salarios-de-magistrados/>. Acesso em: 12 dez. 2017.

BARBOSA, Leonardo A. A. **História constitucional brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10028>. Acesso: 23 mar. 2017.

BARBOSA, Francisco A. Apresentação ao livro Rui Barbosa e a queima dos arquivos. In: LACOMBE, Américo J.; SILVA, Eduardo; BARBOSA, Francisco A. (Ed.). **Rui Barbosa e a queima dos arquivos**. Brasília: Ministério da Justiça; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1988, p. 11-26. Disponível em: http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/a-j/FCRB_FranciscodeAssisBarbosa_Apresentacao_livro_RuiBarbosa_queima_arquivos.pdf. Acesso em: 13 dez. 2017.

BARCELOS, Márcio. **Ideias, agendas e políticas públicas**: um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/pct/2016/Teses-Premiadas/Sociologia-Marcio-Barcelos.PDF>. Acesso em: 16 set. 2016.

BARCELOS, Márcio; PEREIRA, Matheus M; SILVA, Marcelo K. Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 82, p. 13-40, 2. semestre 2016 (publicado em set./2017). Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/edicoes-antiores-es/bib-82/10589-redes-campos-coalicoes-e-comunidades-conectando-movimentos-sociais-e-politicas-publicas/file>. Acesso em: 25 set. 2017.

BARROS FILHO, Clóvis de; PRAÇA, Sérgio. Novas perspectivas teóricas do agenda-setting. In: BARROS FILHO, Clóvis de; CASTRO, Gisela (Org.). **Comunicação e práticas de consumo**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 131-150.

BARROS, Dirlene S.; RODRIGUES Georgete M. Os caminhos da (des) informação no jornal O Estado do Maranhão: o papel da mídia na divulgação da lei de acesso à informação pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 14., 2013. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: ANCIB - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação, 2013. Disponível em: <<http://200.20.0.78/repositorios/handle/123456789/2406>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____.; _____. A lei brasileira de acesso à informação: análise das ações de atores sociais e do Arquivo Nacional na construção da LAI. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 17., Salvador, 2016. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANCIB – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação, 2007. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/evento/iti/ocs/index.php/enancib2016/enancib2016/paper/viewFile/3726/2210>>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BARROS, Eliane C. I.c – Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. In: Ana Luiza BACKES, Ana L.; AZEVEDO, Débora A.; ARAÚJO, José C. (Ed.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1882>>. Acesso: 23 mar. 2017.

BARROS, Lucivaldo V. **A efetividade do direito à informação ambiental**. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2004. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/7321>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

BASTOS, Aurélio W. C.; ARAÚJO, Rosalina C. A legislação e a política de arquivos no Brasil. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 4/5, n. 1/2, p. 19–33, jul./dez. 1989 jan./jun. 1990. Disponível em <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/issue/view/27>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

BATISTA, Augusto H.; SILVA, Nitai B.; MIRANDA, Christian M. C. Infraestrutura Nacional de Dados Abertos. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013. **Anais eletrônicos...** Brasília: CONSAD - Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2013. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/854/1/C6_TP_INFRAESTRUTURA%20NACIONAL.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2016.

BATISTA, Carmem L. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/publico/2349823.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2016.

BAUME, Sandrine. Transparency in the handling of public affairs. Origins and meaning of a requirement. In: GLOBAL CONFERENCE ON TRANSPARENCY, 1., Newark, 2011. **Anais eletrônicos...** Newark: ITG - Institute on Transparency and Governance, 2011. Disponível em: <https://spaa.newark.rutgers.edu/sites/default/files/files/Transparency_Research_Conference/Papers/Baume_Sandrine.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2016.

BAUMGARTNER, Frank R. Ideas and policy change, **Governance**, an international journal of policy, administration, and institutions, London, v. 26, n. 2, p. 239-258, April. 2013. Disponível em: <<https://www.unc.edu/~fbaum/articles/Baumgartner-Governance-2012.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2017

_____. Ideas, paradigms and confusions, **Journal of European Public Policy**, London, v. 21, n. 3, p. 475-480, Mar. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2013.876180>>. Acesso em: 21 jun. 2017

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American Politics**. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009. (1. ed. 1993)

BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change. **Journal of European Public Policy**, London, v. 16, n. 5, p. 701–718, Aug. 2009. Disponível em <<https://doi.org/10.1080/13501760902983382>>. Acesso em: 25 maio 2016.

BERABA, Marcelo. **Direito de acesso a informações públicas no Brasil**. Relatório apresentado no Instituto Prensa y Sociedad (YPS). Lima, Peru, 30 set. 2002.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **The social construction of reality**. A treatise in the sociology of knowledge. London: Penguin Books, 1991 (1. ed. 1966).

BERLINER, Daniel. The political origins of transparency. *The Journal of Politics*, Atlanta, v. 76, n. 2, p. 479–491, 2014. Disponível em: <[http://www.danielberliner.com/uploads/2/1/9/0/21908308/berliner_jop_2014 - the political origins of transparency.pdf](http://www.danielberliner.com/uploads/2/1/9/0/21908308/berliner_jop_2014_-_the_political_origins_of_transparency.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2016.

BETTAMIO, Rafaella. A justiça de transição no Brasil e o papel da Comissão Nacional da Verdade. In: THIESEN, Icléia (Ed.). **Documentos sensíveis**: informação, arquivo e verdade na ditadura de 1964. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014. p. 21-41.

BEVIR, Mark. **A Theory of Governance**. Berkeley: University of California Press, 2013. Disponível em <<http://escholarship.org/uc/item/2qs2w3rb>>. Acesso em: 7 mai. 2016.

BIRCHALL, Clare. Managing secrecy. **International Journal of Communication**, Los Angeles, v. 10, p. 152-163, Dec. 2016. Disponível em <<http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/4399>>. Acesso em: 12 maio 2016.

BIRKINSHAW, Patrick. **Freedom of information**: the law, the practice and the ideal. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

_____. Freedom of information and openness: fundamental human rights?. **Administrative Law Review**, Chicago, v. 58, n. 1, p. 177-218, Winter 2006. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40712007>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

BIRKLAND Thomas A. **An introduction to the policy process**: theories, concepts, and models of public policy making. 3rd ed. Oxon: Routledge, 2015.

_____. **After disaster**: agenda setting, public policy, and focusing events. Washington: Georgetown University Press, 1997.

BLANTON, Thomas. The openness revolution: the rise of a global movement for freedom of information. **Development Dialogue**, Uppsala, n. 1, p. 7–21, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: Unesp, 2015.

_____. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOGHOSSIAN, Bruno. País sofre 'amnésia histórica' ao restringir acesso a documentos oficiais. Entrevista com Jessie Jane Vieira de Sousa. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 6 nov. 2010. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,pais-sofre-amnesia-historica-ao-restringir-acesso-adocumentos-oficiais-imp-,635650>>. Acesso em: 19 out. 2017.

BOTERO, Giovanni. **Ragion di Stato**. Venetia: Nicolò Mifferini, 1606.

BOTTINO, Mariza. **O legado dos congressos brasileiros de arquivologia (1972-2000)**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

BOTTREL, Raquel do M. **Uma análise dos usos da lei de acesso à informação no Brasil em notícias do período de 2013 a 2015**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://ridi.ibict.br/handle/123456789/870>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.

BRASIL Felipe; CAPELLA, Ana Cláudia N. O Processo de Agenda-Setting para os estudos das políticas públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, n. 6, p. 41-63, 1. semestre 2015. Disponível em: <periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/15903>. Acesso em: 8 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 maio 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 21 mar. 2015.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 21 mar. 2015.

_____. Mensagem nº 523, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Msg/VEP-523.htm>. Acesso em: 21 mar. 2015.

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de sanção do projeto de Lei...** Brasília, 18 nov. 2011c. 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>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

_____. **EMI nº 00007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR**. Submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo anteprojeto de lei, por meio do qual se pretende dispor sobre 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. Brasília, 5 maio 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=656533&filename=Tramitacao-PL+5228/2009>. Acesso: 11 abr. 2016.

_____. Lei nº 11.111 de 5 maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11111-5-maio-2005-536798-norma-536798-norma-atualizada-pl.html>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 dez. 2004a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2004/medidaprovisoria-228-9-dezembro-2004-535029-norma-pe.html>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. Decreto nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 dez. 2004b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5301-9-dezembro-2004-535030-norma-pe.html>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2002a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4553-27-dezembro-2002-493188-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 5 out. 2017.

_____. Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sobre o Regime do Anistiado Político. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 nov. 2002b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10559.htm>. Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados... **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jan. 2002c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm>. Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. **2 anos de Governo Eletrônico. Balanço de realizações e desafios futuros**. Brasília: Presidência da República, Comitê Executivo do Governo Eletrônico, 2002d. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/2-anos-de-governo-eletronico-balanco-de-realizacoes-e-desafios-futuros.htm>>. Acesso em: 8 set. 2018.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jan. 1997a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2134.htm>. Acesso em: 5 out. 2017.

_____. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 nov. 1997b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9507.htm>. Acesso em: 5 out. 2017.

_____. Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 dez. 1995a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9140.htm>. Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995b. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2017.

_____. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm>. Acesso em: 2 nov. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. Decreto nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977. Aprova o Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jan. 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D79099.htm>. Acesso em: 5 out. 2017.

_____. Decreto nº 69.534, de 11 de novembro de 1971. Altera dispositivos do Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 nov. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D69534.htm>. Acesso em: 5 out. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jan. 1967a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967. Aprova o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 1967b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d60417.htm>. Acesso em: 5 out. 2017.

_____. Decreto nº 27.930, de 27 de março de 1950. Dispõe sobre a aplicação do Decreto nº 27.583, de 14-12-1949. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 30 mar. 1950a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D27930.htm>. Acesso em: 5 out. 2017.

_____. Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949. Aprova o Regulamento para a Salvaguardas das Informações que interessam à Segurança Nacional. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 12 jan. 1950b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D27583impressao.htm>. Acesso em: 5 out. 2017.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de novembro de 1937). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. Decreto nº 1.801, de 3 de setembro de 1936. Uniformiza a nomenclatura da natureza da correspondência oficial. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 3 set. 1936. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1081-3-setembro-1936-450604-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927. Providencia sobre o Conselho da Defesa Nacional. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 3 dez. 1927. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17999-29-novembro-1927-503528-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 out. 2017.

_____. Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824). **Liv. 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiaes**, Rio de Janeiro, 22 abr. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 21 nov. 2017.

BRAZIL: NUNCA MAIS digit@l. **Projeto Brasil: Nunca Mais Digit@l**. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://bnmdigital.mpf.mp.br/pt-br/>>. Acesso em: 28 maio. 2017.

BRAUN, Dietmar. Interests or ideas? An overview of ideational concepts in public policy reserach. In: BRAUN, Dietmar; BUSCH Andreas (Ed.) **Public policy and political ideas**. Gloucestershire: Edward Elgar, 1999. p. 11-29.

BRAZILIAN Senate approves access to information bill, **Freedominfo.org**, Washington DC, 2011. Disponível em <<http://www.freedominfo.org/2011/10/brazilian-senate-approves-access-to-information-bill/>>. Acesso em: 4 fev. 2017.

BREMBATTI, Katia; MARCHIORI Raphael. Estudante detectou sozinha desvio milionário de bolsas que a UFPR não viu. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 22 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/estudante-detectou-sozinha-desvio-milionario-de-bolsas-que-a-ufpr-nao-viu-52c7c52x896li4rb2qkrjeona>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRESCIANI, Eduardo. Sigilo eterno de ultrassecretos agrada ao Itamaraty. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A6, 14 jun. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Burocracia pública na construção do Brasil** [S.l.: s.n.], 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Books/Livro-BurocraciaConstruçãoBrasil.6.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n.1, p. 7-40, jan./abr. 1996. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/0>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

BROWN, Patrick; GUTMANN, Jerg; VOIGT, Stefan. **Let the sunshine in: why countries adopt freedom of information acts**. Rochester, NY, March. 2014. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2405415>>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRUSCO, Dilsson, E.; RIBEIRO, Ernani, V. **O processo histórico da elaboração do texto constitucional**: mapas demonstrativos. Brasília: Câmara dos Deputados, 1993. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/o-processo-historico-da-elaboracao-do-texto/Mapano1parte1.pdf>. Acesso: 23 mar. 2017.

BURKE, Peter. **Uma história social do conhecimento**: de Gutemberg à Diderot. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CADEMARTORI, Sergio; CADEMARTORI, Daniela M. L. O poder do segredo e os segredos do poder: uma análise histórico conceitual dos limites e das possibilidades de convivência entre o segredo e a democracia. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 16, n. 3, p. 329-334, 2011. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/3416/2122>>. Acesso em: 16 out. 2017.

CALLAND, Richard; BENTLEY, Kristina. The impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives: freedom of information. **Development Policy Review**, London, v. 31, n. S1, p. 69-87, July 2006. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12020/full>>. Acesso em: 17 out. 2017.

CALMON, Paulo C. D. P.; COSTA, Marcelo M. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. In: ENANPAD - ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31, Rio de Janeiro, 2007. **Anais eletrônicos...** São Paulo: ANPAD - Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, 2007. Disponível em: <www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Discursos e Notas Taquigráficas**, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>>. Acesso: 12 nov. 2017.

_____. **Comissão especial - PL 0219/03 - Informações detidas pela Administração Pública**, 2009a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl021903>>. Acesso: 17 ago. 2016.

_____. **Projeto de Lei nº 5.228/2009**. 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. 2009b Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>>. Acesso: 17 ago. 2016.

_____. **Projeto de Lei nº 1.019/2007.** Dispõe sobre a aplicação do disposto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e dá outras providências, 2007. Paginação irregular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=350981>>. Acesso: 11 abr. 2016.

_____. **Projeto de Lei nº 5.806/2001.** Dispõe sobre o livre acesso público aos dados dos sistemas de administração contábil, financeira e orçamentária no âmbito da Administração Pública. Brasília, 2003a. Paginação irregular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=41535>>. Acesso: 11 abr. 2016.

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 69/2003.** Libera acesso a informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE. Brasília, 2003b. Paginação irregular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=124242>>. Acesso: 11 abr. 2016.

_____. **Projeto de Lei nº 2.649/2003.** Estabelece a classificação dos dados e informações sigilosas em ultra-secretos, secretos, confidenciais e reservados; a competência das autoridades para atribuir grau de sigilo e os prazos de duração da classificação. Brasília, 2003c. Paginação irregular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=146499>>. Acesso: 11 abr. 2016.

_____. **Projeto de Lei nº 219/2003.** Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. Brasília, 2003d. Paginação irregular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>>. Acesso: 11 abr. 2016.

_____. **Projeto de Lei nº 7.168/2002.** Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública, 2002. Paginação irregular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=67297>>. Acesso: 11 abr. 2016.

_____. **Projeto de Lei nº 4.649/1998.** Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, 1998. Paginação irregular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21026>>. Acesso: 25 mar. 2017.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 173/1995.** modifica o capítulo da administração pública, acrescenta normas as disposições constitucionais gerais e estabelece normas de transição... 1995. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>>. Acesso: 17 ago. 2017.

_____. **Projeto de Lei nº 158/1991.** Dispõe sobre a salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do estado. Brasília, 1991. Paginação irregular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25046>>. Acesso: 12 dez. 2017.

_____. **Projeto de Lei nº 4.392/1984.** Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do 'habeas-data'. Brasília, 1984. Paginação irregular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=221156>>. Acesso: 27 set. 2016.

_____. **Projeto de Lei nº 5.670/1981**. Dispõe sobre a divulgação e proibição de destruição de documentos sigilosos. Brasília, 1981. Paginação irregular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=228478>>. Acesso: 13 fev. 2017.

_____. **Projeto de Lei nº 2.153/1979**. Permite a divulgação de documentos oficiais sigilosos. Brasília, 1979. Paginação irregular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=200352>>. Acesso: 14 fev. 2017.

_____. **Projeto de Lei nº 4.365/1977**. Cria o registro nacional de banco de dados e estabelece normas de proteção da intimidade. Brasília, 1977. Paginação irregular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=220936>>. Acesso: 16 fev. 2017.

CÂMARA QUER liberalizar acesso aos documentos secretos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 12, 1. caderno, 26 maio 1985.

CAMPBELL, Andrea L. Policy makes mass politics. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, CA, v. 15, p. 333–351, June. 2012. Disponível em <<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-012610-135202>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

CAMPBELL, John. L. What do we now - or not - about ideas and politics? In: NEDERGAARD, Peter; CAMPBELL, John L (Ed.). **Institutions and politics**: festschrift in honour of Ove K. Pedersen. Copenhagen: Djoef Publishing, 2008, p. 157-176. Disponível em <<http://www.laisumedu.org/desin/imagenescampbell/dos-c.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Ideas, politics, and public policy. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, CA, v. 28, n. 1, p. 21–38, Aug. 2002. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/3069233>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and Society**, Dordrecht, NL, v. 27, n. 3, p. 377–409, 1998. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/657900>>. Acesso em: 12 maio 2016.

CAMPOS, Adriana P. Heranças lusitanas: direito e escravidão na América Portuguesa. **Justiça & História**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 1-21, 2004. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/66202>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

CAMPOS, Anna M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30–50, fev./abr. 1990. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em: 8 mai. 2016.

CANDIDATOS em 20 pontos: corrupção. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A9, 27 out. 2006.

CANTANHÊDE, Eliane. Viegas quer abrir arquivos sem reabrir feridas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A7, 25 out. 2004.

CANTANHÊDE, Eliane; DANTAS, Iuri. Para general Félix, arquivos vão expor vítimas do Regime. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 nov. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1411200402.htm>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. spe, p. 486-505, jul. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395117178>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

_____. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Agenda Política**, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 239-258, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/download/75/71>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

_____. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2006a. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/1393>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

_____. O papel das ideias na formulação de políticas públicas. In: ENAPG - ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2, São Paulo, 2006b. **Anais eletrônicos...** São Paulo: ANPAD - Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, 2006b. Disponível em: <www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG337.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2016.

_____. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., Caxambu, 2005. **Anais eletrônicos...** São Paulo: ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2005. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/29-encontro-anual-da-anpocs/qt-25/qt19-21/3789-acapella-formacao/file>> Acesso em: 4 jul. 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia N.; BRASIL Felipe. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 101, p. 57-76, jan./mar. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n101/0101-3300-nec-101-0057.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia N.; BRASIL Felipe; ALVES, Renan P. Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica de políticas públicas. In: ENCONTRO DA ABCP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., Belo Horizonte, 2016. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 2016. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/agenda-setting-midia-e-opiniao-publica-dinamica-politicas.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

CARDOSO, Julio C. Entrevista com José Maria Jardim. **Arquivística.net**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 7-21, jan./jun. 2006. Disponível em <<http://www.brapci.inf.br/index.php/article/download/6741>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

CARNEIRO, Maria L T. O guardião da memória diplomática. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 4/5, n. 1/2, p. 45–54, jul./dez. 1989 jan./jun. 1990. Disponível em <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/issue/view/27>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

CARTA aberta à Presidente contra o sigilo eterno de documentos. **Campanha Abaixo o Sigilo Eterno** [S.l.], jun. 2011. Disponível em: <<https://abaixosigiloeterno.wordpress.com/carta-aberta-a-presidente/>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

CARVALHO, José M. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. **Forças Armadas e política no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

CASO Herzog abre crise entre Lula e Defesa. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A8, 19 out. 2004.

CASTELLO BRANCO, Gil. O jogo aberto dos salários públicos. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 6, 5 jun. 2012.

CASTRO, Celso. **A invenção do Exército brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

_____. **Os militares e a República**. Um estudo sobre cultura e ação política. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

CASTRO, Celso; D'ARAUJO Maria C. **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

CASTRO, Flávio M. O. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)**. Volume I 1808-1979. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO EREMIAS DELIZOICOV; COMISSÃO DE FAMILIARES DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS (Brasil). O Dossiê dos Mortos e Desaparecidos a partir de 1964. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.desaparecidospoliticos.org.br/>>. Acesso: 18 nov. 2017.

CEPIK, Marco A. C. **Nota Técnica sobre o Sistema Brasileiro de Inteligência**. Nota elaborada por solicitação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE/MCT. [S.l.], Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE/MCT, 2009. Disponível em: <<http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/cgee2009.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2016.

_____. Inteligência e políticas públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação. **Security and Defense Studies Review**, Washington, v. 2, p. 246-267, Winter 2002. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?view&did=443742>>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. **Serviços de inteligência: agilidade e transparência como dilemas de institucionalização**. 2001. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/Serviços%20de%20Inteligência.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2017.

_____. Direito à informação: situação legal e desafios. **Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 43-56, 2000. Disponível em <http://www.ip.pbh.gov.br/ANO2_N2_PDF/ip0202cepiik.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2016.

COBB, Roger W; ELDER, Charles. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 33, n. 4, p. 892-915, Nov. 1971. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2128415>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

COBB, Roger W; ROCHEFORT, David A. Problem definition: an emerging perspective? In: COBB, Roger W; ROCHEFORT, David A. (Ed.). **The Politics of problem definition: shaping the policy agenda**. Lawrence: University Press of Kansas, 1995, p. 1-31.

COBB, Roger W; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc H. Agenda Building as a comparative political process. **The American Political Science Review**, Washington, v. 70, n. 1, p. 126-138, Mar. 1976. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1960328>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

COELHO, Edmundo C. **Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

COHEN, Michael D.; MARCH, James D.; OLSEN Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 17, n. 1, p. 1-25, Mar. 1972. Disponível em <<https://www.jstor.org/stable/2392088>>. Acesso em: 12 maio 2016.

COIMBRA, Cecília M. B. Cidadania ainda recusada: o Plano Nacional de Direitos Humanos e a lei sobre mortos e desaparecidos políticos. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 21., Caxambu, 1997. **Anais eletrônicos...** São Paulo: ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1997. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/21-encontro-anual-da-anpocs/st-3/st05-2/5241-ceciliacoimbra-cidadania/file>> Acesso em: 8 nov. 2017

COLLIERS, Ruth B.; MAZZUCA, Sebastián. Does history repeat? In: GOODIN, Robert E.; TILLY Charles (Ed.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 472-489.

COLLOR PROMETE abrir arquivos do DOPS. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 3, 21 out. 1992.

COLLOR, Fernando. **Lei de Acesso a Informações Públicas**. Questão de Estado, o debate sem distorções. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243028>>. Acesso: 20 mar. 2017.

COM CRÍTICAS, Collor negou intenção de evitar votação da lei do sigilo. **Valor Online**, São Paulo, 15 set. 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/com-criticas-collor-negou-intencao-de-evitar-votacao-da-lei-do-sigilo-2698073>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

COMBATE À CORRUPÇÃO. Compromisso com a ética. **Coligação Lula Presidente**. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.enfpt.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Combate-a-corrupcao-Compromisso-com-a-etica.pdf>>. Acesso: 10 out. 2017.

COMISSÃO BRASILEIRA – JUSTIÇA E PAZ; INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO. **Brasil. Pela ética na gestão do sistema financeiro nacional**. São Paulo: Loyola, 2000.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Proposta de decisão do conselho relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre Acesso à Informação...** Bruxelas, 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003PC0625&from=PT>>. Acesso: 5 ago. 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão**. [S.l.], 2000. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>>. Acesso: 6 ago. 2017.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL CRIADA PELO DECRETO Nº 4.850, DE 02/10/2003 COM VISTAS À IDENTIFICAÇÃO DE DESAPARECIDOS DA “GUERRILHA DO ARAGUAIA (Brasil). **Relatório da Comissão Interministerial**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31-47d7-4485-ab65-ab0cee9cf8fe&ID=616395&Web=88cc5f44-8cfe-4964-8ff4-376b5ebb3bef>>. Acesso: 18 nov. 2017.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (Brasil). **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**. Volume 1. Brasília: Comissão Nacional da Verdade, 2014. Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso: 5 ago. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. **Relatório síntese. Pesquisa de opinião pública nacional, rodada 73**. Brasília: CNT; Belo Horizonte: Sensus, 7-9 dez. 2004. Disponível em: <<http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/Site%202015/Pesquisas%20PDF/Pequisa%20CNT%20de%20Opini%C3%A3o/73%C2%AA%20Pesquisa%20CNT-Sensus.pdf>>. Acesso: 5 out. 2017.

CONGRESSO E COMISSÃO constitucional estudam propostas de acesso do cidadão à informação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 8, 14 maio 1986.

CONGRESSO FISCALIZARÁ novo governo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 6, 7 dez. 1984.

CONGRESSO NACIONAL (Brasil). Projeto de Lei do Senado nº 88, de 1977. Dispõe sobre a temporalidade do sigilo estabelecido para os documentos do Estado. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, p. 1812, 18 mai. 1977a.

_____. Parecer nº 357, de 1977, da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 88, de 1977. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, p. 3034, 24 jun. 1977b.

_____. O Sr. A. H. Cunha Bueno (ARENA-SP) pronuncia o seguinte discurso. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, p. 7833, 7 set. 1977c.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Linha do tempo da transparência**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2016-1/documentos-de-apoio/LinhadoTempo_Bibliografia.pdf/at_download/file>. Acesso: 5 fev. 2016.

CONSELHO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO (Brasil). **Ata da 10ª reunião**. Brasília, 25 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-10a-reuniao-mar-2009.pdf>>. Acesso: 14 out. 2016.

_____. **Ata da 9ª reunião**. Brasília, 9 set. 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-9a-reuniao-set-2008.pdf>>. Acesso: 14 out. 2016.

_____. **Ata da 7ª reunião**. Brasília, 29 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-7a-reuniao-jun-2007.pdf>>. Acesso: 14 out. 2016.

_____. **Ata da 4ª reunião**. Brasília, 23 mar. 2006a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-5a-reuniao-mar-2006.pdf>>. Acesso: 14 out. 2016.

_____. **Ata da 6ª reunião**. Brasília, 28 jun. 2006b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-6a-reuniao-jun-2006.pdf>>. Acesso: 14 out. 2016.

_____. **Ata da 2ª reunião**. Brasília, 20 jul. 2005a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-2a-reuniao-jul-2005.pdf>>. Acesso: 14 out. 2016.

_____. **Ata da 3ª reunião**. Brasília, 16 ago. 2005b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-3a-reuniao-ago-2005.pdf>>. Acesso: 14 out. 2016.

_____. **Ata da 4ª reunião**. Brasília, 20 set. 2005c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-4a-reuniao-set-2005.pdf>>. Acesso: 14 out. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS - CONARQ (Brasil). **Excelentíssima Senhora Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Dilma Vana Rousseff....** Brasília, 17 abr. 2009.

_____. **Ata da 9ª reunião plenária ordinária do Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ**. Brasília, 4 set. 1997a. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/reunioes-plenarias/182-ata-da-9-reuniao-plenaria-ordinaria-do-conarq.html>>. Acesso: 5 fev. 2017.

_____. **Ata da 8ª reunião plenária ordinária do Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ**. Brasília, 12 maio 1997b. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/reunioes-plenarias/181-ata-da-8-reuniao-plenaria-ordinaria-do-conarq.html>>. Acesso: 5 fev. 2017.

_____. **Ata da 5ª reunião plenária ordinária do Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ**. Brasília, 21 maio 1996. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/reunioes-plenarias/178-ata-da-5-reuniao-plenaria-ordinaria-do-conarq.html>>. Acesso: 5 fev. 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Transparência – Ministério Público**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/transparencia-mp-brasileiro>>. Acesso: 8 out. 2017.

CONSTITUINTE poderá apontar o futuro do SNI e da ESG. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 14, 1. caderno, 8 set. 1985.

CONSTITUINTES discutem acesso a textos secretos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A8, 6 set. 1987.

CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA (Brasil). Parecer SR-13. **Pareceres**, Brasília, v. 97, fev. 1986/jul. 1987. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/7857>>. Acesso: 19 out. 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)**. Brasília, 2017a. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br>>. Acesso: 5 out. 2017.

_____. **Escala Brasil Transparente**. Brasília, 2017b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso: 5 out. 2017.

_____. **4º Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527: Lei de Acesso à Informação (2015)**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio_4anos_web.pdf>. Acesso: 5 fev. 2017.

_____. **3º Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527: Lei de Acesso à Informação (2014)**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio_3anos_web.pdf>. Acesso: 5 fev. 2017.

_____. **2º Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527: Lei de Acesso à Informação (2013)**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio-2-anos-lai-web.pdf>>. Acesso: 5 fev. 2017.

_____. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoinformacao.pdf>>. Acesso: 10 ago. 2015.

_____. **Política brasileira de acesso a informações públicas**: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã. Relatório final analítico-propositivo de avaliação das entrevistas, qualitativas e quantitativas, Prof. Roberto DaMatta, PhD. Niterói; Brasília, 2011b.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES (Brasil). **Catálogo de Teses & Dissertações - CAPES**. Brasília, 2017. Disponível em: <catalogodeteses.capes.gov.br/>. Acesso: 29 nov. 2017.

CORDEIRO, Helena C. D. **Direito à informação**: um estudo informétrico na base RVBI (1988-2010). 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal Fluminense, Departamento de Ciência da Informação, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, 2012. Disponível em: <http://www.ci.uff.br/ppgci/arquivos/Dissert/Dissertacao_Helena_Cordeiro.pdf>. Acesso em: 11 set. 2017.

CORTÊS, Maria R. P. A. Arquivo público e informação: acesso à informação nos arquivos públicos estaduais do Brasil. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Pós Graduação em Ciência da Informação, Escola de Biblioteconomia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1843/BUOS-96UPHB>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

COSTA, Celia M. L O Arquivo Público do Império: o legado absolutista na construção da nacionalidade. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 26, p. 217-231, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2123>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

_____. **Memória e administração**: o Arquivo Público e a consolidação do Estado brasileiro. 1997. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História Social, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11422/1334>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

COSTA, Celia M. L.; FRAIZ, Priscila M. V. Acesso à informação nos arquivos brasileiros. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 63–76, 1989. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2275>>. Acesso em: 9 set. 2016.

COSTA, Daiane; DANTAS, Dimitrius. Historiadores defendem liberação total de atas do Banco Central. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 fev. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/2018/02/11/2270-historiadores-defendem-liberacao-total-de-atas-do-banco-central>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

COSTA, Frederico L. Brasil: 200 anos de estado; 200 anos de administração pública. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829–874, set./out 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2017.

COSTA, João P. C. A Lei de Acesso à Informação e a diplomacia brasileira. **Interesse Nacional**, [S.l.], ano 5, n. 19, out./dez. 2012.

COSTA, Laís S; METTEN, Antoine; DELGADO Ignácio J. G. As parcerias para o desenvolvimento produtivo em saúde na nova agenda de desenvolvimento nacional. **Saúde e Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 111, p. 279–281, out./dez. 2016. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v40n111/0103-1104-sdeb-40-111-0279.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2015.

COSTA, Rosa. Collor e Sarney atrasam a lei da informação. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A11, 15 set. 2011.

COSTA, Sergio C. **Brasil, segredo de Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

COSTA FILHO, Adonias E.; ROCHA, Fabiana. Comunicação e política monetária no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, p. 405–422, out./dez. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1314>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

COUNTRY data. **Global Right to Information Rating**, [S.l.], 2017a. Disponível em <<http://www.rti-rating.org/country-data/>>. Acesso em: 4 fev. 2017.

COUNTRY data: Brazil. **Global Right to Information Rating**, [S.l.], 2017b. Disponível em <http://www.rti-rating.org/view_country/?country_name=Brazil>. Acesso em: 4 fev. 2017.

CPI nuclear exige o preço de angra 2. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 7, 27 set. 1979.

CRAWFORD, Neta C. How previous ideas affect later ideas. In: GOODIN, Robert E.; TILLY Charles (Ed.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 267-283.

CUNHA, Manuela C. A emenda Pimenta da Veiga e a síndrome de Rui Barbosa. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A10, 20 fev. 1988.

CUNHA, Maria A. Governo eletrônico no Brasil: avanços e impactos na sociedade brasileira. In: BARBOSA, Alexandre F. (Ed.). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil : 2005-2009**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010, p. 73-76. Disponível em: <<http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/tic-edicao-especial-5anos.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

D'ARAUJO Maria C. Limites políticos para a transição democrática no Brasil. In: ARAÚJO, Maria P.; FICO, Carlos; GRIN, Mônica. **Violência na história: memória, trauma e reparação**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012, p. 48-69.

D'ARAUJO Maria C.; SOARES, Glaucio A. D.; CASTRO, Celso. **Os anos de chumbo**. A memória militar sobre a repressão. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. (Ed.). **Anos 90 - Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 103-115.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

DARCH, Colin; UNDERWOOD, Peter G. **Freedom of information and the developing world**. The citizen, the state and models of openness. Oxford: Chandos, 2010.

DE FINE LICHT, Jenny. Policy area as a potential moderator of transparency effects: an experiment. **Public Administration Review**, Washington, v. 74, n. 3, p. 361-371, May/June, 2014. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12194/full>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

DE LA FUENTE, Gloria. **Modelo de medición internacional de transparencia para la red de transparencia y acceso a la información pública (RTA)**, [S.l.], Red de Transparencia y Acceso a la Información 2016. Disponível em: <https://redrta.files.wordpress.com/2016/09/2109_informe_final_indicadores_rta.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2017.

DE VIVO, Filippo. **Information and communication in Venice**: rethinking early modern politics. Oxford: Oxford University Press, 2007.

DECLARAÇÃO FINAL. IV Fórum Global de Combate à Corrupção. **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2005/iv-forum-global-de-combate-a-corrupcao-1/declaracao-final>>. Acesso: 12 nov. 2017.

DEL PORTO, Fabíola B. **A luta pela anistia no regime militar brasileiro**: a constituição da sociedade civil no Brasil e a construção da cidadania. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/281935>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

DEL'OLMO, Elisa C. **Informação ambiental como direito e dever fundamental**. 2007. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: 2007. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2007_2/Elisa_Cerlioli.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016.

DELMAS, Ana C G.; TAVARES, Luiz F. F.; CORREA, Claudio M. Os arquivos públicos e o acesso à informação: Entrevista com Jaime Antunes. **Revista Maracanan**, Rio de Janeiro, n. 17, p. 130-152, jul./dez. 2017. Disponível em <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/maracanan/article/view/29716>>. Acesso em: 15 set. 2017.

DEMOCRACIA da história com Pedro Markun ao vivo. **Biblioteca Mário de Andrade**. [S.l.], 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=itvmzuUSpFY>>. Acesso em: 8 nov 2017.

DESANTES-GUANter, José M. De la libertad de expresión al derecho a la información. **Persona y Derecho**, Pamplona, n. 24, p. 23-48, 1991. Disponível em: <<http://dadun.unav.edu/handle/10171/12738>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

DESAPARECIDOS políticos um capítulo não encerrado da história brasileira. Vala de Perus. São Paulo: Ed. do Autor, 2012. Disponível em: <http://www.memoriasreveladas.gov.br/administrator/components/com_simplefilemanager/uploads/587658382c0365.41854672/livro-vala-de-perus.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2016.

DIAMANTE, Fabio. País limita acesso a dados públicos, diz professor. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 14 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/asp170720026.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

DILMA muda de opinião de novo sobre sigilo de documentos... **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 4, 22 jun. 2011.

DINIZ, Eduardo H. Et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23–48, jan./fev 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2016.

DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. **Associação Nacional de Jornais**, Brasília, 2002. Disponível em <https://web.archive.org/web/20030903203646/http://www.patamar.inf.br:80/webc/webs/anj/comites/om_lib_ex_diracesso.cfm>. Acesso em: 1 dez. 2017.

DIREITOS constitucionais esperam regulamentação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A11, 4 jun. 1989.

DOCUMENTOS da ditadura podem ter sido queimados. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 12 dez. 2004. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral/documentos-da-ditadura-podem-ter-sido-queimados,20041212p33347>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

DOLOWITZ, David. P.; MARSH, David. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, an international journal of policy, administration, and institutions, London, v. 13, n. 1, p. 5-24, Jan. 2000. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/0952-1895.00121>>. Acesso em: 21 out. 2017.

DONDERS, Yvonne. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: accessibility and the right to information. In: MCGONAGLE, Tarlach; DONDERS, Yvonne. (Eds.). **The United Nations and freedom of expression and information: critical perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015 p. 89-120.

DORANTES, Gerardo L. La construcción de la agenda de poder. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, México, DF, v. L, n. 204, p. 77-99, sept./dic. 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/41987>>. Acesso em: 25 set. 2017.

DOTTI, René A. **Proteção da vida privada e liberdade de informação**. Possibilidades e limites. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

DREIFUSS, René A. **1964: a conquista do Estado**. Petrópolis: Vozes, 1981.

DUNN, Willian N. **Public policy analysis**. An introduction. 4th ed. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall, 2007.

DUTRA, Luma P. **Direito à informação em pauta: os usos da lei de acesso por jornalistas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/17909>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

EAVES, Dave. **The three laws of open government data**. [S.l.], 2009. Disponível em: <<https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

EDELMAN, Murray. **Politics as symbolic action**. Mass arousal and quiescence. New York: Academic Press, 1971.

ELEUTÉRIO, Regina. A arte de negar sem dizer não. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 7, 8 nov. 1997.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Volume II: Formação do Estado e civilização. Rio de Janeiro: Zahar, 1993. (1. ed. 1939).

ELSTER, Jon. Introduction. In: ELSTER, Jon (Ed.). **Secrecy and publicity in votes and debates**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

EM DEFESA da privacidade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 2, 15 nov. 1977.

ENTIDADES pedem rapidez na votação de lei sobre sigilo eterno. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 out. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2011/08/957840-entidades-pedem-rapidez-na-votacao-de-lei-sobre-sigilo-eterno.shtml>>. Acesso em: 4 fev. 2017.

ERRO humano causou vazamento em Angra 2. **UOL Notícias**, São Paulo, 26 maio 2009. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/2009/05/26/ult5772u4141.jhtm>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

ESTADO e informação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 2, 14 jan. 1986.

ETZIONI, Amitai. Is transparency the best disinfectant? **The Journal of Political Philosophy**, Oxford, v. 18, n. 4, p. 389-404, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

FAMILIARES de desaparecidos terão acesso a arquivo do DOPS. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 7-1, 22 out. 1991.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. (1. ed. 1958).

FARIA, Carlos. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34 n. 1, p. 311-355, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a09.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2017.

_____. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51 n. 2, p. 80-97, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a06.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2017.

_____. Ideias, conhecimento e políticas públicas um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984>. Acesso em: 8 abr. 2016.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. **O pensamento nacionalista autoritário**. Rio de Janeiro, Zahar, 2001.

FERNANDES, Maria C. Quem manda nos segredos da República. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A7, 17 dez. 2004.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio S. Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 88, p. 439-459, jan. 1993. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67231>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effects of brazil's publicly released audits on electoral outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 123, n. 2, p. 703-745, May 2008. Disponível em <<https://academic.oup.com/qje/article-abstract/123/2/703/1930865>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

FERREIRA, Flávio. Especialistas cobram dados públicos mais transparentes. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A16, 8 out. 2011.

FERREIRA, Oliveiros S. **Elos partidos**. Uma nova visão do poder militar no país. São Paulo: Harbra, 2007.

FICO, Carlos. História do Tempo Presente, eventos traumáticos e documentos sensíveis o caso brasileiro. **Varia História**, Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p. 43-59, jan./jun. 2012. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/vh/v28n47/03.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. O "Movimento pela Ética na Política" de 1992. **INESC**, Brasília, 2011. Disponível em <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2011/agosto/o-movimento-pela-etica-na-politica-de-1992>>. Acesso em: 18 out. 2017.

_____. A Ditadura Documentada. Acervos desclassificados do regime militar brasileiro. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 67-77, jul./dez. 2008. Disponível em <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/295>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

FIGUEIRA, Ariane R. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53 n. 2, p. 5-22, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n2/01.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2017.

FIGUEIREDO, Lucas. **Lugar nenhum**: militares e civis na ocultação dos documentos da ditadura. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

_____. **Olho por olho**: os livros secretos da ditadura. Rio de Janeiro: Record, 2011.

_____. **Ministério do silêncio**: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005). Rio de Janeiro: Record, 2005.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 24 abr 2017.

FISCHER, Frank. **Reframing public policy**: discursive politics and deliberative practices. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FISCHER, Frank; FORESTER, John. **The argumentative turn in policy analysis and planning**. London: Taylor & Francis, 1993.

FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**: public policy as communicative practice. Durhan: Duke University Press, 2012.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLORIDI, Luciano. The ontological interpretation of informational privacy. **Ethics and Information Technology**, Delft, v. 7, n. 4, p. 185-200, Dec. 2005. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10676-006-0001-7>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

FLORINI, Ann. **The right to know**: transparency for an open world. New York: Columbia University Press, 2007.

FOLHA DE S. PAULO. **Acervo Folha**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br>>. Acesso: 02 out. 2017.

FONSECA, Maria O. Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 28, n. 2, pp.146-154, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v28n2/28n2a07.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

FONTOURA, Joana; SOARES, Aline. Transparência Internacional. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 495-504.

FORSSBAECK, Jens; OXELHEIM, Lars. The multifaceted concept of transparency. In: _____.; _____. (Ed.). **The Oxford handbook of economic and institutional transparency**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 3-30.

FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. Carta ao Ilustríssimo senhor Luiz Inácio Lula da Silva... **Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI**, Brasília, 25 ago. 2006. Disponível em <<https://www.transparencia.org.br/docs/carta-acessa-info.pdf>>. Acesso em: 5 mai. 2017.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

FOX, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, London, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, Aug. 2007. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/25548267>>. Acesso em: 12 set. 2017.

FRANÇA, Damiana M. C.; FARENZENA, Nalú. As ideias e a análise de políticas públicas de educação para a população do campo: um olhar a partir da abordagem cognitiva. **EccoS Revista Científica**, São Paulo, n. 39, p. 131-146, jan./abr. 2016. Disponível em <<http://www.redalyc.org/html/715/71546154010/>>. Acesso em: 6 set. 2017.

FRANCO Shirley C. Documentos da Guerrilha do Araguaia: trajetos e ramificações. In: THIESEN, Icléia (Ed.). **Documentos sensíveis: informação, arquivo e verdade na ditadura de 1964**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014. p. 145-169.

FRANCO, Celina V. A. P. M. Uma política de gestão de documentos: preparar a documentação do século XX para o século XXI. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, ano 4, n.8, p. 17-20, abr. 1984. Disponível em <http://biblioteca.planejamento.sp.gov.br:8080/Arquivos/arquivosAnexo/1413824512056CadernosFUNDAP_Ano4_8_politica.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2018.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

FREY, Klaus et al. Acesso à informação. In: SPECK, Bruno W. (Ed.). **Caminhos da transparência. Análise dos componentes de um sistema de integridade**. Campinas: Editora Unicamp, 2002. p. 370-406.

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 49, p. 79-94, 2000. Disponível em <<http://www.anpocs.com/index.php/universo/acervo/biblioteca/periodicos/bib/bib-49/510-definicao-de-agenda-debate-publico-e-problemas-sociais-uma-perspectiva-argumentativa-da-dinamica-do-conflito-social/file>>. Acesso em: 28 maio 2016.

GALLO, Fernando. Temor é a revelação de negociatas em acordo diplomáticos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A4, 18 jun. 2011a.

_____. Dilma diz que agora 'tolera' sigilo de papel ultrassecreto. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 18 jun. 2011b. Disponível em <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-diz-que-agora-tolera-sigilo-de-papel-ultrassecreto-imp-,733878>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

GALLO, Fernando. Sigilo eterno pode arranhar proposta de governo aberto. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 18 jun. 2011c.

GASPARI, Elio. **A ditadura acabada**. São Paulo: Intrínseca, 2016.

_____. **A ditadura encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. **A ditadura derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003a.

_____. O Tucano foi embora baixando a Lei da Venda. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 fev. 2003b. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1602200315.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a.

_____. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b.

GERMANO, Edson C. **Modelos de negócios adotados para o uso de dados governamentais abertos**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-10012014-155226>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

GESTEIRA, Rodrigo B.; MACIEL, Rodrigo F. C.; BRITO, Vladimir P. Inteligência policial e acesso à informação. In: MOURA, Maria A. (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contextos, historicidades e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 217-234.

GIDDENS, Anthony. **A contemporary critique of historical materialism**. Volume 2: The Nation-State and Violence. Cambridge: Polity Press, 1985.

GIL, Jorge. Nos 20 anos da morte de Darcy Ribeiro, uma entrevista imaginária. **UnB Notícias**, Brasília, 16 fev. 2017. Disponível em: <<https://noticias.unb.br/publicacoes/39-homenagem/1261-nos-20-anos-da-morte-de-darcy-ribeiro-uma-entrevista-imaginaria>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

GLOCK, Hans-Johann. Meaning and rule following. In: WRIGHT, James D. (Ed.). **International encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**, 2nd ed, Amsterdam: Elsevier, 2015, v. 14, p. 841-849.

GOMES, Marcelo B.; ARAÚJO, Ricardo M. Controle externo. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 565-574.

GOMES, Oswaldo P. Arquivos e defesa nacional. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 3, 28 maio 1998.

GOMEZ, José A. T. **A implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito da inteligência estratégica**: os posicionamentos da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), 2015. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/Monografias/2015/Gomes.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2016.

GONÇALVES, Joanival B. **O que fazer com nossos espões?** Considerações sobre a atividade de inteligência no Brasil. Brasília, Senado Federal, [2011]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-12-o-que-fazer-com-nossos-espioes-consideracoes-sobre-a-atividade-de-inteligencia-no-brasil/view>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

GRECO, Heloisa A. Dimensões fundacionais da luta pela anistia. 2003. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/VGRO-5SKS2D>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

GREER, Scott. John W. Kingdon, agendas, alternatives, and public policies. In: LODGE, Martin; PAGE, Edward C.; BALLA, Steven J. (Ed.). **The Oxford of classics in public policy and administration**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 416-432.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan et al. The effect of transparency on trust in government: a cross-national comparative experiment. **Public Administration Review**, Washington, v. 73, n. 4, p. 575-586, July/Aug. 2013. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12047/full>>. Acesso em: 9 jun. 2016.

_____. Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment. **International Review of Administrative Sciences**, Thousand Oaks, v. 78, n. 1, p. 50-73, Mar. 2012. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852311429667>>. Acesso em: 9 jun. 2016.

GRINBERG, Keyla. Por que Rui Barbosa mandou queimar os documentos da escravidão? **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, 26 ago. 2011. Disponível em: <<http://chc.cienciahoje.uol.com.br/por-que-rui-barbosa-mandou-queimar-os-documentos-da-escravidao/>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. Tese (Doutorado em Ciências) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/cpda/wp-content/uploads/2012/07/Tese-Catia-Grisa.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2016.

GRUPO DE TRABALHO FISCALIZAÇÃO E SEGURANÇA NUCLEAR (Brasil). **Relatório do Grupo de Trabalho Fiscalização e Segurança Nuclear**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3743>>. Acesso: 10 jan. 2018.

GRUPO ESTADO. **Acervo Estadão – O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/>>. Acesso: 10 out. 2017.

GRUPO TORTURA NUNCA MAIS DIVULGA CARTA ABERTA A LULA. **Correio do Brasil**. [S. l.], 7 set. 2003. Disponível em: <<https://www.correiodobrasil.com.br/grupo-tortura-nunca-mais-divulga-carta-aberta-a-lula/>>. Acesso: 11 nov. 2017.

GUALTIERI. **Impact of the emerging information society on the policy development process and democratic quality**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD, 1998. Disponível em: <<http://esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/impacto-democracia.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

GUERREIRO, Gabriela. Fim do sigilo eterno de documentos pode 'abrir feridas', diz Sarney. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 jun. 2011a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/929206-fim-do-sigilo-eterno-de-documentos-pode-abrir-feridas-diz-sarney.shtml>>. Acesso em: 5 out. 2017.

_____. Collor diz que defesa de segredo de papéis não tem elo com sua gestão. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 jun. 2011b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1706201104.htm>>. Acesso em: 5 out. 2017.

_____. Sarney diz apoiar prazo de 50 anos para fim de sigilo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2 ago. 2011c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2011/08/953387-sarney-diz-apoiar-prazo-de-50-anos-para-fim-de-sigilo.shtml>>. Acesso em: 4 fev. 2017.

GUERREIRO, Gabriela. FALCÃO, Marcio; CABRAL, Maria C. Maioria no Senado defende fim do segredo de arquivos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 jun. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2406201102.htm>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

GUERRERO, Eduardo. Libros, autores e ideas para abrir una discusión. In: MERLINO, Mauricio (Ed.). **Transparencia**: libros, autores e ideas. México DF: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública – IFAI, 2005, p. 26-36. Disponível em: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/01/transparencia_merino.pdf>. Acesso: 10 jan. 2017.

GUIMARÃES, Caroline B. S. **Parceria para Governo Aberto e relações internacionais**: oportunidades e desafios. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo: 2014. Disponível em: <<http://repositorio.unesp.br/handle/11449/121891>>. Acesso em: 7 mar. 2016.

GURIN, Joel. **Open data now**: the secret to hot startups, smart investing, savvy marketing, and fast innovation. New York: McGraw-Hill Education, 2014.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Democracy and disagreement**. Cambridge: Belknap Press, 1996.

HAAS, Peter. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, Cambridge, MA, v. 46, n. 1, p. 1–35, Winter. 1992. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/2706951>>. Acesso em: 12 maio 2016.

HAGE, Jorge. **O governo lula e o combate à corrupção**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

HAGE SOBRINHO, Jorge. A experiência do Conselho da Transparência e Combate à Corrupção na promoção de valores, normas e instrumentos de ética pública no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 14., 2009. **Anais eletrônicos...** Salvador: CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0063044.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

HALL, Peter A. The role of interests, institutions and ideas in the political economy of industrialized nations. In: LICHBACH, Mark I., ZUCKERMAN, Alan S. (Ed.). **Comparative politics: rationality, culture and structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 174-207.

_____. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative politics**, New York, v. 25, n. 3, p. 275-296, Apr. 1993. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/422246>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge University Press, 1992. p. 90-113.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, p. 193-224, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58>>. Acesso em: 8 abr 2016.

HAUBERT, Mariana. Dilma viaja para NY sem lei de acesso na bagagem. **Congresso em Foco**, Brasília, 17 set. 2011. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-anteriores/dilma-viaja-para-ny-sem-lei-de-acesso-na-bagagem/>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

HAY, Colin. Ideas and construction of interests. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (Ed.). **Ideas and politics in social science research**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 65-82.

HEALD, David. Varieties of transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (Ed.). **Transparency: a key to better governance?**. London: British Academy, 2006a, p. 25-43.

_____. Transparency as an instrumental value. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (Ed.). **Transparency: a key to better governance?**. London: British Academy, 2006b, p. 59-33.

HECLO, Hugh. Issue networks and the executive establishment. In: KING, Anthony (Ed.). **The new american political system**. Washington, DC, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, pp. 87-124.

HESITAÇÃO do governo adia votação do projeto. **Jornal da ANJ**, Brasília, n. 231, jun. 2011. Disponível em: <<http://jornalanj.digitalpages.com.br/home.aspx>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

HILGARTNER, Stephen; BOSK, Charles L. The rise and fall of social problems: a public arenas model. **American Journal of Sociology**, Vancouver, v. 94, n. 1, p. 53–78, July 1988. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/2781022>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

HISTÓRIA oculta. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A2, 29 mar. 2004.

HOCHMAN, Gilberto. História e políticas públicas. In: MARQUES Eduardo.; FARIA Carlos A. P. (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 225-242.

HOFBAUER, Helena; CEPEDA, Juan A. Transparencia y rendición de cuentas. In: MERLINO, Mauricio (Ed.). **Transparencia: libros, autores e ideas**. México DF: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública – IFAI, 2005, p. 36-45. Disponível em: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/01/transparencia_merino.pdf>. Acesso: 10 jan. 2017.

HOHLFELDT, Antonio. Os estudos sobre a hipótese de agendamento, Revista FAMECOS, Porto Alegre, n. 7, p. 42-52, nov. 1997. Disponível em: <revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/viewFile/2983/2265>. Acesso em: 27 jun. 2017.

HOLLANDA, Cristina B. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

HOOD, Christopher. Transparency in historical perspective. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (Ed.). **Transparency: a key to better governance?**. London: British Academy, 2006, p. 3-23.

HORN, Eva. Logics of political secrecy. **Theory, Culture & Society**, Los Angeles, v. 28, n. 7-8, p. 103–122, Dec. 2012. Disponível em <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0263276411424583>>. Acesso em: 12 maio 2016.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process. **Policy Studies Journal**, Washington DC, v. 26, n. 3, p. 466–481, 1998. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.1998.tb01913.x/full>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUNTINGTON, Samuel P. **The soldier and the State**. Cambridge: Belknap Press, 1957.

HUPE, Peter L.; HILL, Michael J. The three action levels of governance: re-framing the policy process beyond the stages model. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Ed.) **Handbook of public policy**. London: Sage, 2006. p. 13-30.

IKEDA, André T. E. **Inovação no serviço público através de dados abertos: um estudo de caso do Buus**. 2015. Projeto de Graduação (Engenharia de Computação e Informação) – Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <<http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10014179.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

INDOLFO, Ana Celeste. O acesso às informações públicas: retrocessos e avanços da legislação brasileira. **Informação Arquivística**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 4–23, jan./jun. 2013. Disponível em <<http://www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/view/14>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

INESC INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Carta aberta à Presidente contra o sigilo eterno de documentos**. Brasília, 1 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2011/julho/carta-aberta-a-presidente>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

INFORMAÇÃO e corrupção. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 2, 27 mar. 1976.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA – IBICT. **Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br/vufind/>>. Acesso: 29 nov. 2017.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOBRE A VIOLÊNCIA DE ESTADO – IEVE; COMISSÃO DE FAMILIARES DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS (Brasil). **Dossiê Ditadura**: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985). 2. ed. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009.

INTERVOZES - Coletivo Brasil de Comunicação Social. **Relatório de pesquisa - direito à comunicação no Brasil**, [S.l]: Intervenções Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2005. Disponível em <<http://intervencoes.org.br/publicacoes/>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

ISHAQ, Vivien; FRANCO, Pablo E. Os acervos dos órgãos federais de segurança e informações do regime militar no Arquivo Nacional. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 29–42, jul./dez. 2008. Disponível em <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/293>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

ISLAM, Roumeen; MONTENEGRO, Claudio E. **What determines the quality of institutions?** Background paper for world development report 2002. Washington: The World Bank, 2002. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15725/multi0page.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

ISSA, Marcelo K. **Dados abertos governamentais**: implicações e possibilidades em políticas públicas. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3518>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

IV FÓRUM GLOBAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO. **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2005/iv-forum-global-de-combate-a-corrupcao-1/declaracao-final>>. Acesso: 16 nov. 2017.

JARDIM, José M. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999a.

_____. Informação governamental: acesso e sigilo no Brasil. **Páginas A&B**, Porto, n. 3, p. 7-18, 1999b. Disponível em <<http://ojs.letras.up.pt/index.php/paginasaeab/article/view/78>>. Acesso em: 19 out. 2017.

_____. A alguns quilômetros dali... **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 7, 8 mai. 1996.

_____. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 119, n. 1, p. 137-152, jan./abr. 1995. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/731>>. Acesso em: 9 set. 2017.

JARDIM, José M.; SILVA, Sérgio C. A.; NHARRELUGA, Rafael S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/pci/v14n1/v14n1a02.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

JOHN, Peter. **The three ages of public policy**: theories of policy change and variation reconsidered. Rochester, NY, June, 2015. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2286711>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

_____. **Analysing public policy**. London: Continuum, 1998.

JONES, Bryan D; BAUMGARTNER, Frank R. **The politics of attention**. How government prioritizes problems. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

JONES, Michael D.; MCBETH, Mark K.; SHANAHAN, Elizabeth A. Introducing the Narrative Policy Framework. In: JONES, Michael D.; SHANAHAN, Elizabeth A.; MCBETH, Mark K. (Ed.). **The Science of stories**: applications of policy narrative framework in public policy analysis. New York: Palgrave Macmillan, 2014, p. 1-25.

JUBÉ, Andrea. Senado também derruba sigilo eterno. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A12, 26 out. 2011.

JUSTIÇA desmente versão publicada por jornal. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 3, 28 jan. 1986.

KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana. **Transparenting transparency**: initial empirics and policy applications. Rochester, NY, Aug. 2005. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=808664>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

KECK, Margaret E. **PT - A lógica da diferença**. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/khwkr>>. Acesso em: 18 set. 2017.

KECSKEMÉTI, Charles. A modernização do Arquivo Nacional do Brasil. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 5–9, jul./dez. 1988. Disponível em <<http://www.arquivonacional.gov.br/media/v.3,n.2,jun-dez,1988.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

KINGDON, John. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2nd ed. Boston: Pearson Education, 2014. (1. ed. 1984).

KITCHIN, Rob. **The data revolution**. Big data, open data, data infrastructures and their consequences. London: Sage, 2014.

KLEIN, Rodrigo H. **Mecanismos de ampliação da transparência em portais de dados abertos governamentais brasileiros à luz da accountability theory**. 2017. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Negócios, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7724>>. Acesso em: 14 out. 2017.

KLIJN, Erik H. **Redes de políticas públicas: una visión general**. [S.l.: s.n.], 1998. Disponível em: <<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

KONDO, Seiichi et al. **Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002. Disponível em: <http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_5080f64a35dc452d5e6ffe35ed18350cTransparenciaere sponsabilisacaonosetorpublico.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2016.

KOPITS, George; CRAIG, Jon. **Transparency in government operations**. Washington: International Monetary Fund, 1998. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2013. (1. ed. 1962).

LAFER, Celso. Vazamentos, sigilo, diplomacia: a propósito do significado do WikiLeaks. **Política Externa**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 11–17, mar./abr./maio 2011. Disponível em <<http://politicaexterna.com.br/966/vazamentos-sigilo-diplomacia-proposito-significado-wikileaks/>>. Acesso em: 3 set. 2016.

_____. Diplomacia e transparência: o arquivo do Itamarati. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 4/5, n. 1/2, p. 35–43, jul./dez. 1989 jan./jun. 1990. Disponível em <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/issue/view/27>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

_____. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAGÔA, Ana. O destino do SNI. **Lua Nova**, São Paulo, v. 3, n. 1, 1986. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451986000200003>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **SNI**. Como nasceu, como funciona. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LEALI, Francisco. Banco Central mantém sob sigilo cenários econômicos de 2005 e 2006. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 fev. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/banco-central-mantem-sob-sigilo-cenarios-economicos-de-2005-2006-22392356>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

LEITÃO, Miriam. Sombrios segredos do BC. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 fev. 2018. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/sombrios-segredos-do-bc.html>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

LEITE, Cristiane K. S. O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143625>>. Acesso em: 27 out. 2016.

LEITE, Cristiane K. S.; PERES, Ursula D. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n. 3, jul./set. 2013, p. 351-376. Disponível em <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/128/128>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

LEITE, Isabel. C. Os arquivos da repressão e a luta pela memória da ditadura militar. **Revista Eletrônica de História do Brasil**, Juiz de Fora, v. 9, n. 1, p. 224–236, jul. 2007. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/rehb/files/2010/03/v9-n1-a11.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

LIDERANÇAS comemoram emocionadas a aprovação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 11, 4 out. 1984.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. Direito de informação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 17, n. 67, p. 147–198, jul./set. 1980. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181246>>. Acesso em: 2 mai. 2017.

LIMA, João A. O. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/GeneseConstituicao/>>. Acesso: 20 mar. 2017.

LIMA, Marcia H. T. F. Informação sobre direito à informação: visibilidade da produção brasileira de 1988 a 2003 a partir de base de dados. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 8., Salvador, 2007. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANCIB – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação, 2007. Disponível em: <<http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xiiienancib/paper/view/3662/2786>> Acesso em: 4 jul. 2017.

LIMA, Maria. Collor e Sarney manobram por sigilo. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 14, 15 set. 2011.

LIMA, Rubem A. As fichas do SNI. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 2, 20 jan. 1986.

_____. Informação dificultada. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 8, 15 maio 1977.

LIMA, Venício A. Mídia. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 527-534.

LINDBLOM, Charles E. The science of "muddling through". **Public Administration Review**, Washington, v. 19, n. 2, p. 79-88, Spring, 1959. Disponível em: <<https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

LINDSTEDT, Catharina; NAURIN, Daniel. Transparency is not enough: making transparency effective in reducing corruption. **International Political Science Review**, London, v. 31, n. 3, p. 301-322, June 2010. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/25703868>>. Acesso em: 8 set. 2017.

LINDSTRON, Lamont. Secrecy, Anthropology of. In: WRIGHT, James D. (Ed.). **International encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**, 2nd ed, Amsterdam: Elsevier, 2015, v. 21 p. 374-379.

LOPES, Bibiana B. R. **O uso da Lei de Acesso à Informação Pública como ferramenta do jornalismo investigativo no Brasil**: uma análise de conteúdo de Zero Hora. 2014. Monografia (Bacharelado em Comunicação Social – Jornalismo) – Faculdade de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/graduacao/article/view/19338>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

LOPES, Cristiano A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 8, p. 5–40, dez. 2007. Disponível em <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613>>. Acesso em: 28 out. 2016.

LOPES, Roberto. Governo veta venda ao Iraque e Irã. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 8, cad. 1, 9 abr. 1991a.

_____. Brasileiro oferece mísseis ao Governo iraniano. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 4, cad. 2, 22 fev. 1991b.

LOYOLA, Leandro. Carlos Fico: “Se está no arquivo, é para todo mundo ter acesso”. **Época**, São Paulo, 3 nov. 2010. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,ERT184547-15223-184547-3934,00.html>>. Acesso em: 19 out. 2017.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA – 07/11/2005. **Roda Viva**. [S. l.], 2005. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=aXvDjXdnG4Y>>. Acesso em: 18 nov 2017.

LUKIC, Melina R.; TOMAZINI, Carla. Abordagens cognitivas na análise de políticas públicas na América Latina: um novo olhar sobre velhas questões?. In: ENCONTRO DA ABCP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., Brasília, 2014. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 2014. Disponível em: <[http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1408984666_ARQUIVO_AB_CP2014\[LUKICTOMAZINI\]-ANAIS.pdf](http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1408984666_ARQUIVO_AB_CP2014[LUKICTOMAZINI]-ANAIS.pdf)>. Acesso em: 07 mar. 2017.

_____. ; _____. As ideias também importam: a abordagem cognitiva de políticas públicas no Brasil. In: _____.; _____. (Org.). **As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá Editora, 2013, p. 7-18.

LUKIC, Melina S. R. A política fiscal e tributária a partir do Governo Lula: mudanças cognitivas e institucionais por instrumentos. **Revista do Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 46, p. 136-158, maio/ago. 2015. Disponível em <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4857>>. Acesso em: 12 set. 2015.

LYRA, Paulo T. Pinaud cai por discordar da política de direitos humanos. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. A2, 16 nov. 2004.

MACEDO, Vanessa R. Causas e origens da transparência no Brasil. In: SEMANA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 2., São Carlos, 2014. **Anais eletrônicos...** São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2014a. Disponível em: <<http://www.semacic.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/Causas-e-atores-da-difusao-da-norma-de-transparencia-no-Brasil..pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

MACHADO, Jorge. **Políticas públicas de informação para o conhecimento aberto**. 2016. Tese (Livre Docência em Economia, Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.forum-global.de/docs/tese-livre-docencia-Jorge-Machado.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

MACHADO, Paulo A. L. Direito à informação ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 21, n. 84, p. 221–232, out./dez. 1984. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181580>. Acesso em: 28 mar. 2017.

MAGALHÃES Mario. Lula mantém sigilo "eterno" de documentos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 abr. 2003. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2004200310.htm>. Acesso em: 5 mai. 2017.

MAGRO, Maira. Em protesto contra sigilo, Abraji e Transparência Brasil deixam seminário organizado pelo Arquivo Nacional. **Blog jornalismo nas Américas**, Austin, 5 nov. 2010. Disponível em: <https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/em-protesto-contrasigilo-abraji-e-transparencia-brasil-deixam-seminario-organizado-pelo-arquiv>. Acesso em: 20 set. 2016.

MAHONEY, James; SCHENSUL Daniel. Historical context and path dependence. In: GOODIN, Robert E.; TILLY Charles (Ed.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 454-471.

MAIA, Lucas A. ONG pressiona Senado para aprovar fim do sigilo eterno. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 14 jul. 2011. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,ong-pressiona-senado-para-aprovar-fim-do-sigilo-eterno-imp-,744747>. Acesso em: 18 nov. 2017.

MAJONE, Giandomenico. **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas**. 2. ed. México DF: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Fondo de Cultura Económica, 1997. (1. ed. 1989).

MALIN, Ana Maria B. Interessados e interesses no regime de acesso à informação pública no Brasil. In: CIANCONI, Regina B.; CORDEIRO, Rosa I. N.; MARCONDES, Carlos H. (Org.). **Gestão do conhecimento, da informação e de documentos em contextos informacionais**. Niterói: PPGCI/UFF, 2013. (Coleção Estudos da Informação, n. 3) Disponível em <http://obgi.org/wp-content/uploads/2014/11/Produ%C3%A7%C3%A3o-Intelectual-2013-Interessados-E-Interesses-No-Regime-De-Acesso-%C3%80-Informa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-No-Brasil.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

MALTCHIK, Roberto. Collor e Sarney 'seguram' votação de projeto sobre Lei de Acesso à Informação Pública. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 jun. 2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/collor-sarney-seguram-votacao-de-projeto-sobre-lei-de-acesso-informacao-publica-2755994>. Acesso em: 14 dez. 2017.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n67/a05n67.pdf>. Acesso em: 24 abr 2017.

_____.; _____.; _____. Introduction. In: PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan C. MANIN, Bernard (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 1-26.

MANNINEN, Juha. Anders Chydenius and the origins of world's first freedom of information act. In: ANDERS CHYDENIUS FOUNDATION. **The world's first freedom of information act**. The Anders Chydenius' Legacy Today. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 2006. p. 18-55. Disponível em: http://www.chydenius.net/pdf/worlds_first_foia.pdf. Acesso em 3 set. 2016.

MAPA DO ACESSO a informações públicas: Informações privadas de interesse público. **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**, São Paulo, 2017. Disponível em http://www.informacaopublica.org.br/?page_id=2905. Acesso em: 10 set. 2017.

MAPA DO ACESSO a informações públicas. **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**, São Paulo, 2016. Disponível em http://www.informacaopublica.org.br/?page_id=2905. Acesso em: 4 fev. 2017.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008 Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23811708010>>. Acesso em: 5 dez. 2017. (1. ed. 1984).

_____.; _____. The logic of appropriateness. In: GOODIN, Robert E. (Ed.). **The Oxford handbook of political science**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 478-497.

MARGETTS, Helen. The internet and transparency. **Political Quarterly**, London, v. 82, n. 4, p. 518-521, Oct./Dec. 2011. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-923X.2011.02253.x/full>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

_____. Governo eletrônico: uma revolução na administração pública? In PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Ed.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010, p. 357-376.

_____. Transparency and digital government. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (Ed.). **Transparency: a key to better governance?**. London: British Academy, 2006, p. 197-207.

MARQUES JÚNIOR, Ely S. **A promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e seus reflexos para a atividade de inteligência no âmbito do Exército brasileiro**. 2013. Artigo científico (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2013.

MARQUES, Eduardo C. Redes sociais no estudo das políticas públicas. In: RODRIGUES Marta M. A. (Org.). **Governança, qualidade das políticas públicas e democracia**. Teoria e análise. Rio de Janeiro: UFRJ, 2016. p. 1-18. Disponível em <<https://www.researchgate.net/publication/292988316>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

_____. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES Eduardo C.; FARIA Carlos. A. P. (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 23-46.

MARSH, Kevin. The illusion of transparency. **Political Quarterly**, London, v. 82, n. 4, p. 281-300, Oct./Dec. 2011. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-923X.2011.02247.x/full>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

MARTINS FILHO, João R. Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a pré-história do acordo com a França. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.4, p. 283-306, jul./dez. 2010. Disponível em <<http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6551/5278>>. Acesso em: 17 out. 2017.

MARTINS, Humberto F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. P. CALDAS, Miguel P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 171-183.

_____. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do Estado**. 1995. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e de Empresas) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro: 1995. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8036>>. Acesso em: 4 dez. 2017.^

MARTINS, Roberto R. **A segurança nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MARTINUZZO, José A. Governo eletrônico no Brasil: paradigmas políticos da gênese. **Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 15-28, 2007. Disponível em <http://www.ip.pbh.gov.br/ANO9_N2_PDF/governo-eletronico-brasil.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2016.

MASSARDIER, Gilles. Redes de políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique.; FERRAREZI, Elizabete. (Org.). **Políticas públicas - Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v.2. p. 167-185.

MATHIAS, Suzeley K. **A militarização da burocracia**. A participação militar na administração federal... São Paulo: Unesp, 2004.

MCCANN, Frank D. **Soldados da pátria**. História do Exército brasileiro (1889-1937). São Paulo: Companhia das Letras; Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2009.

MEDAUAR, Odete. **O Direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MEHTA, Jal. The varied role of ideas in politics. From “wether” to “how”. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (Ed.). **Ideas and politics in social science research**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 23-46.

MEIJER, Albert. Government transparency in historical perspective: from the Ancient Regime to open data in The Netherlands. **International Journal of Public Administration**, London, v. 38, n. 3, p. 189-199, Jan. 2015. Disponível em <<https://doi.org/10.1080/01900692.2014.934837>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Transparency. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (Ed.). **The Oxford handbook of public accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 507-524.

_____. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, Thousand Oaks, v. 75, n. 2, p. 255-269, Jun. 2009. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852309104175>>. Acesso em: 9 jun. 2016.

MEIRELLES, Hely L. **Direito administrativo brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. (1. ed. 1964).

MELLO, Celso A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1991.

MELLO, Leandro. Itamaraty perseguiu funcionários homossexuais durante ditadura, aponta Comissão da Verdade. **Portal EBC**, Brasília, 15 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/12/itamaraty-perseguiu-funcionarios-homossexuais-durante-ditadura-aponta-comissao-da>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

MELO, Murilo F.; CARIELLO, Rafael. “Sigilo eterno” inviabiliza pesquisa no Rio. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A13, 8 fev. 2004.

MELO, Regina C. **O mito da coerência decisória**: sociologia política do Programa Fome Zero. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/322688>>. Acesso em: 10 set. 2017

MENDANHA, Gisele M. M. O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. **Revista da CGU**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 59-70, set. 2009. Disponível em <https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/issue/view/17>. Acesso em: 22 abr. 2016.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

_____. Freedom of information: an internationally protected human right. *Comparative Media Law Journal*, [S.l.], n. 1, p. 39-70, Jan./June, 2003. Disponível em: <<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/comlawj/cont/1/res/res3.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

MENDES, Juliana. Depois de mais de meia década de pressão, governo brasileiro envia projeto de lei de acesso ao Congresso. **Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI**. [S.l.], 11 maio 2009. Disponível em <http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=892>. Acesso em: 18 jan. 2017.

MEYER-PFLUG, Samantha R.; OLIVEIRA, Vitor E. T. O Brasil e o combate internacional à corrupção. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 46, n. 181, p. 187-194, jan./maio, 2009. Disponível em <www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194901/000861763.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2016.

MEZAROBBA, Glenda L. **Um acerto de contas com o futuro**. A anistia e suas consequências - um estudo do caso brasileiro. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-06112006-162534>>. Acesso em: 3 jun. 2016.

MICHENER, Gregory. How cabinet size and legislative control shape the strength of transparency laws: explaining the strength of transparency laws. **Governance**, Oxford, v. 28, n. 1, p. 77–94, Jan. 2015a. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12075/full>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

_____. **Why policymakers commit to transparency**: legitimacy, insurance, monitoring and the importance of the news media as mediator. [S.l.], Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT), Mar, 2015b. Disponível em <<http://www.fiscaltransparency.net/resources/files/files/20150702109.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. Por que a imprensa brasileira não cobre a Lei de Acesso à Informação? **Blog jornalismo nas Américas**, Austin, 7 out. 2010. Disponível em: <<https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/por-que-imprensa-brasileira-nao-cobre-lei-de-acesso-informacao-analise>>. Acesso em: 20 set. 2016.

MICHENER, Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the quality of transparency. In: GLOBAL CONFERENCE ON TRANSPARENCY, 1., Newark, 2011. **Anais eletrônicos...** Newark: ITG - Institute on Transparency and Governance, 2011. Disponível em: <[https://spaa.newark.rutgers.edu/sites/default/files/files/Transparency Research Conference/Papers/Michener Greg Paper two.pdf](https://spaa.newark.rutgers.edu/sites/default/files/files/Transparency%20Research%20Conference/Papers/Michener_Greg_Paper_two.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2016.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS Evelyn; NISKIER, Irene. **Da opacidade à transparência?** Avaliando os 5 anos da Lei de Acesso à Informação Brasileira. Working Paper Programa de Transparência Pública – FGV, Rio de Janeiro: Programa de Transparência Pública (PTP) da FGV, 2017. Disponível em: <<http://transparencia.ebape.fgv.br/working-paper-opacidade-transparencia-avaliando-5-anos-lei-de-acesso-informacao-brasileira>>. Acesso em: 19 maio 2017.

MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz. F. M.; VELASCO, Rafael. **Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio/ EBAPE, 2014. Disponível em: <http://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/105_-_brasil_-_estado_brasileiro_e_transparencia_0_0.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2015.

MICHENER, Gregory; NISKIER, Irene. Lei de Acesso a Informação faz 5 anos com avanços e limitações. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 set. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/09/1923133-lei-de-acesso-a-informacao-faz-5-anos-com-avancos-e-limitacoes.shtml>>. Acesso em: 1 out. 2017.

MINISTÉRIO DA DEFESA (Brasil). **Boletim do Exército**. Brasília, n. 28, 14 jul. 2000. Disponível em: <<http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=422&act=bre>>. Acesso em: 29 set. 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA vai propor lei sobre o direito à informação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 22, 17 jul. 1985.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (Brasil). **Convenção da Nações Unidas Contra a Corrupção**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu-2016.pdf>>. Acesso: 9 jan. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (Brasil). **Ação direta de inconstitucionalidade**, com pedido de medida liminar, em impugnação às Leis 8.159/1991 e 11.111/2005...(ADI 4077 – 4/600). Brasília: Ministério Público Federal, 2008.

MIRANDA, Nilmário; TIBÚRCIO, Carlos. **Dos filhos deste solo**. Mortos e desaparecidos políticos durante a ditadura militar: a responsabilidade do Estado. 2. ed. São Paulo: Boitempo; Fundação Perseu Abramo, 2008.

MISCHE, Ann. De estudantes a cidadãos. Redes de jovens e participação política. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 5 / n. 6, p. 134-150, maio/jun./jul./ago. / set./out./nov./dez. 1997.

Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/42959/mod_resource/content/1/Seminário%20Mische.pdf>.

Acesso em: 13 abr. 2017.

MORAES, Glauco. Cultura e inteligência no Brasil: percepções estratégicas. In: SWENSON, Russell G.; LEMOZY, Suzana C. (Ed.). **Democratización de la función de inteligencia**. El nexó de la cultura nacional y la inteligencia estratégica. Washington: National Defense Intelligence College, 2009, p. 215-231. Disponível em: <http://ni-u.edu/ni_press/pdf/Democratización_de_la_Función_de_Inteligencia.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

MORAES, Marcelo M. Jobim admite falha e garante que FAB não omitiu documentos secretos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A10, 3 mar. 2010.

MORAES, Marcelo M.; RECONDO, Felipe. Forças Armadas podem ter mais arquivos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A4, 28 fev. 2010.

MORAIS, Lecio A. M. A evolução institucional do Banco Central e as mudanças de política monetária no Brasil no período 1964-1998. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 4, n. 6, p. 221-246, abr. 2005. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1940>>. Acesso em: 12 set. 2017.

MOURA, Rafael M. Lei abre dados do governo ao setor privado. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A10, 20 nov. 2011.

MOURÃO, Gerardo M. Apelo ao Itamarati. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 3, 7 fev. 1978.

MOVIMENTO DESARQUIVANDO O BRASIL. **Boletim nº 1**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<https://midia independente.org/pt/green/2005/06/321570.shtml>>. Acesso em: 8 out 2017.

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – MNDH (Brasil). **Direito à memória e à verdade. Coletânea de subsídios I**. Brasília, jun./2005. Disponível em: <http://dhnet.org.br/dados/campanhas/a_pdf/mndh_coletanea_01.pdf>. Acesso em: 19 mar 2016.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NAHRATH, Stéphane. The power of ideas in policy research: a critical assesment. In: BRAUN, Dietmar; BUSCH Andreas (Ed.) **Public policy and political ideas**. Gloucestershire: Edward Elgar, 1999. p. 41-58.

NASCIMENTO Renato C. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. **Revista IDeAS**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 197-225, jul./dez. 2009. Disponível em <<http://r1.ufrj.br/cpda/ideas/ojs/index.php/ideas/article/view/39>>. Acesso em: 12 set. 2017.

NASCIMENTO, Solano S.; RODRIGUES, Georgete M.; KRAEMER, Luciana. A utilização da Lei de Acesso à Informação pela imprensa: análise dos jornais Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo. **Rumores**, São Paulo, v. 9, n. 18, p. 225-248, jul./dez. 2015. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/Rumores/article/download/97261/107025>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

NEOCLEOUS, Mark. **Imagining the state**. Berkshire: Open University Press, 2003.

NEWMAN, Abraham L. The governance of privacy. In: LEVI-FAUR, David (Ed.). **The Oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 599-610.

NIEDERLE Paulo A.; GRISA, Catia. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 12, n. 23, p. 97–136, jan./abr. 2013. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2013v12n23p97>>. Acesso em: 8 set. 2017.

NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. **Cidadania e o direito de acesso aos documentos administrativos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 5, n. 1, p. 97-112, Winter 1991. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.5.1.97>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

NOTICIÁRIO adverso ao governo beneficiava comunistas... **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 4, 5 ago. 1985.

NOVA Justiça prepara a área para a Constituinte. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 5, 23 jun. 1985.

NOVECK, Beth S. **Wiki government**: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful. Washington: Brookings Institution Press, 2009.

NUMERIANO, Roberto. **A inteligência civil do Brasil, Portugal e Espanha**: legados autoritários como constrangimentos à democratização da inteligência de Estado na transição e consolidação democrática. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Recife, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1332>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

O DIREITO de saber. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A3, 15 abr. 2011.

O FIM do sigilo eterno. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A3, 27out. 2011.

O GLOBO. **Acervo O Globo**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/>>. Acesso: 22 out. 2017.

O'BRIEN, David M. The First Amendment and the public's "right to know". *Hastings Constitutional Law Quarterly*, San Francisco, v. 7, p. 579-631, Spring, 1980. Disponível em <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hascq7&div=18&id=&page=>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2016.

O'NEILL, Onora. Transparency and the ethics of communication. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (Ed.). **Transparency**: a key to better governance?. London: British Academy, 2006, p. 75-91.

O'REILLY, Tim. Government as a platform. In: LATHROP Daniel; RUMA Laurel (Ed.). **Open government**: collaboration, transparency and participation in practice. Cambridge: O'Reilly, 2010, p. 11-39.

ODILLA, Fernanda. Fiquei desapontado com apoio de Dilma ao sigilo, diz historiador. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 set. 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/932109-fiquei-desapontado-com-apoio-de-dilma-ao-sigilo-diz-historiador.shtml>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

OLIVEIRA FILHO, Moacyr. Novo orçamento monetário já está concluído. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 25, 3. caderno, 19 jun. 1977.

OLIVEIRA, Eliézer R. A Estratégia Nacional de Defesa e a reorganização e transformação das Forças Armadas. **Interesse Nacional**, [S.l.], p. 71-83, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.resdal.org.ar/producciones-miembros/estrategia-nacional-defensa-eliezer-rizzo.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

OLIVEIRA, Eliézer R. **De Geisel a Collor**: forças armadas, transição e democracia. Campinas: Papirus, 1994.

OLIVEIRA, Roberto S. **O interesse da proteção da informação na formulação e execução da política externa brasileira**. 1988. Monografia (Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1988.

OLIVER, Richard W. **What is transparency?** New York: McGraw-Hill, 2004.

OLIVIERI, Cecília. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo Federal brasileiro. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 149-180.

OSTROM, Elinor. Institutional rational choice. An assessment of the institutional analysis and development framework In: SABATIER, Paul. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2007, p. 21-64.

O VICE-PRESIDENTE da República.... **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 2, p. 1, 5 dez. 2003.

PAES, Eneida B. A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 49, n. 105, p. 245–257, jul. 2012. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496592>>. Acesso em: 10 out. 2015.

PAIVA, Ariane R. **Formulação e legitimação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS**: análise do processo decisório da Lei 12.435/2011. 2014. Tese (Doutorado em Política Social – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014. Disponível em: <<http://politicassocial.sites.uff.br/teses/>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

PARA ESPECIALISTA, Brasil vive momento propício para o debate. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 14 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/asp170720026.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

PARECER matreiro. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A4, 11 out. 1988.

PARENTES de desaparecidos querem ver arquivo federal. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 5, 20 jan. 1992.

PARSONS, Wayne. **Políticas públicas**: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO, 2007.

PASSARINHO transfere o arquivo do DEOPS-SP. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 1-9, 25 out. 1991.

PATTI Carlo (Ed.). **O Programa Nuclear Brasileiro: uma história oral**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13733>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

PENNA FILHO, Pio. Os arquivos do Centro de Informações do Exterior (CIEX). O elo perdido da repressão. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 79–92, jul./dez. 2008. Disponível em <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/296>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____. A pesquisa histórica no Itamaraty. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42 n. 2, p. 117-144, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v42n2/v42n2a07.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

PEREIRA, Hamilton. Combate à corrupção com controle e transparência. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 64, nov./dez. 2005. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/nacional-combate-corruptao-com-controle-e-t>>. Acesso em: 21 set. 2017.

PEREIRA, Tayara C. **A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação pública no Brasil: o papel do Executivo e o controle da burocracia pública**. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-09082016-131041/>>. Acesso em: 14 out. 2016.

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 477-484.

PETERS, B. Guy. Institutionalism and public policy. In: PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Philippe. (Org.). **Contemporary approaches to public policy**. London: Palgrave Macmillan, 2016, p. 57–72.

PETRIDOU, Evangelia. Theories of the policy process: contemporary scholarship and future directions. **The Policy Studies Journal**, Urbana, IL, v. 42, n. S1, p. 12-32, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1111/psj.12054>>. Acesso em: 19 maio 2016.

PIERANTI, Octavio P.; CARDOSO, Fabio S; SILVA, Luiz H. R. Brasil: Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 29–48, jan./fev. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/rap/v41n1/03.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2017.

PIERSON, Paul. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, nov./dez. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 8 mai. 2016.

PIO, Carlos. A estabilização heterodoxa no Brasil: ideias e redes políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n.46, p. 29–54, jun. 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcsoc/v16n46/a02v1646.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2017.

PIOVESAN, Flávia. Direito à Informação. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 7 14, jul. 2011.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PONTES, Gabriel. Manifesto pela volta da CGU reúne apoio de 126 entidades. **Congresso em Foco**, Brasília, 2 jun. 2016. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manifesto-pela-volta-da-cgu-reune-apoio-de-126-entidades/>>. Acesso em: 28 jan. 2018

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. **Controladoria-Geral da União (CGU)**, Brasília, 2017. Disponível em <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2017.

POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. Introduction: accountability institutions and political corruption in Brazil. In: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Ed.). **Corruption and democracy in Brazil**. The struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011, p. 1-28.

POZEN, David E. Deep secrets. **Stanford Law Review**, Stanford, v. 62, n. 2, p. 257–340, 2010. Disponível em <<https://www.stanfordlawreview.org/print/article/deep-secrecy/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

PRADO, Maeli; D'AMORIM, Sheila; CRUZ, Valdo, E. BC agora vai divulgar voto de cada diretor sobre a taxa de juros. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 maio 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/43346-bc-agora-vai-divulgar-voto-de-cada-diretor-sobre-a-taxa-de-juros.shtml>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

PRAT, Andrea. The more closely we are watched, the better we behave? In: HOOD, Christopher; HEALD, David (Ed.). **Transparency: a key to better governance?**. London: British Academy, 2006, p. 91-103.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil). **Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento – PNPC**. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/programa-nacional-de-protecao-ao-conhecimento-pnpc-1997.pdf/view>>. Acesso: 6 out. 2017.

PRICE, Richard. Detecting ideas and their effects. In: GOODIN, Robert E.; TILLY Charles (Ed.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 252-265

PRIETO, Ricardo Cruz. On the disadvantages of transparency for government. Reflections on some arguments against transparency as a democratic reform. **Melbourne Journal of Politics**, Melbourne, v. 36, p. 51–66, 2013. Disponível em <<http://mjp.arts.unimelb.edu.au/article/view/136>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

PROGRAMAÇÃO. IV Fórum Global de Combate à Corrupção. **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2005/iv-forum-global-de-combate-a-corrupcao-1/programacao>>. Acesso: 12 nov. 2017.

QUEM SOMOS. **Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI**, São Paulo, 2003. Disponível em <<https://web.archive.org/web/20030803101347/http://planeta.terra.com.br:80/noticias/investigativo/quem.htm>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

QUERO, Caio. Entenda a polêmica sobre a Comissão Nacional da Verdade. **BBC Brasil**, São Paulo, 13 jan. 2010. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/01/100112_comissao_qanda_cg>. Acesso em: 14 dez. 2017.

QUILL, Lawrence. **Secrets and democracy**. From Arcana Imperii to WikiLeaks. London: Palgrave Macmillan, 2014.

RABELLO, David. **Os diamantes do Brasil na regência de Dom João, 1792-1816: um estudo de dependência externa**. Lisboa: Arte & Ciência, 1997.

RAMOS E CÔRTE, Adelaide. Por uma política de informação documental. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 43, n. 3, p. 31-32, 1986. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2050>>. Acesso em: 7 set. 2017.

_____. et al. Os serviços de informação documental do Poder Executivo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 45, n. 3, p. 169-177, 1994. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/848>>. Acesso em: 8 set. 2017.

RAUPP, Fabiano M. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 13, n. 30, p. 34–52, set./dez. 2016. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2016v13n30p34/33718>>. Acesso em: 3 ago. 2017.

RECONDO, Felipe. Transparência de dados públicos traz benefícios econômicos, diz pesquisador. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A10, 27 out. 2011.

_____. Governo prepara lei de acesso a dados. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A11, 28 maio 2008.

REINHARD, Nicolau; GERMANO, Edson C. **Guia de incentivo ao (re)uso de dados abertos**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo; Governo do Reino Unido; Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto Br – NIC.br, 2016. Disponível em <<http://www.nic.br/publicacao/guia-de-incentivo-ao-reuso-de-dados-abertos>>. Acesso em: 17 maio 2017.

RELLY, Jeannine E. Freedom of information laws and global diffusion: testing Rogers's Model. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, London, v. 89, n. 3, p. 431-457 May 2012. Disponível em <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1077699012447921>>. Acesso em: 29 mai. 2015.

RICO, Bruno. O papel do controle interno no combate à corrupção. A experiência da Controladoria-Geral da União no Executivo Federal Brasileiro. In: MOISÉS, Jose A. (Ed.). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade**: representação, participação e controle institucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2014. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/13746-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

RIESE, Dorothee. Secrecy and transparency. In: ECPR GENERAL CONFERENCE, 8., Glasgow, 2014. **Anais eletrônicos...** Colchester: ECPR – European Consortium for Political Research, 2014. Disponível em: <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/2cedead9-5191-42de-ae36-7d320a28a304.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

ROBERTS, Alasdair. **Blacked out**: government secrecy in the information age. Oxford: Oxford University Press, 2006a.

_____. Dashed expectations: governmental adaptaion to transparency rules. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (Ed.). **Transparency**: a key to better governance? London: British Academy, 2006b, p. 107-125.

ROBERTSON, K. G. **Secrecy and open government**: why governments want you to know. Hampshire: Macmillan, 1999.

_____. **Public secrets**. A study in the development of government secrecy. Hampshire: Macmillan, 1982.

ROCHA, Antonio J. R. **Militares e política no Brasil**. Texto para discussão 1670. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1670.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

ROCHA, Antônio S. Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 29-87, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n88/a04n88.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

ROCHEFORT, David A.; DONNELLY, Kevin P. Agenda-setting and political discourse: major analytical frameworks and their application. In: ARARAL JR, Eduardo. et al. (Org.). **The Routledge handbook of public policy**. London; New York: Routledge, 2013, p. 189–203.

RODRIGUES, Fernando. Pragmático, Palocci é cerebral e fez cálculo cartesiano para dedurar Lula. **Poder360**, Brasília, 5 set. 2017. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/analise/pragmatico-palocci-e-cerebral-e-fez-calculo-cartesiano-para-dedurar-lula/>>. Acesso em: 5 set. 2017.

_____. Para reduzir ministérios, Dilma quer tirar poder da CGU. **Blog Fernando Rodrigues**, Brasília, 28 set. 2015. Disponível em: <<https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/09/28/para-reduzir-ministerios-dilma-quer-tirar-poder-da-cgu/>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

_____. Desrespeito a decreto mostra obstáculo real para cumprimento de lei de acesso. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A6, 21 nov. 2011a.

_____. Entrevista: Fernando Rodrigues, presidente da Abraji, discute jornada brasileira por lei de acesso à informação. **Blog jornalismo nas Américas**, Austin, 18 abr. 2011b. Disponível em: <<https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/entrevista-fernando-rodrigues-presidente-da-abraji-discute-jornada-brasileira-por-lei-de-acesso>>. Acesso em: 5 out. 2017.

_____. Aprovação de projeto é primeiro passo contra cultura de opacidade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A9, 26 out. 2011c.

_____. Um país melhor. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A2, 29 out. 2011d.

_____. Cabeças opacas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A2, 11 ago. 2010a.

_____. Transparência em risco. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A2, 24 mar. 2010b.

_____. Exemplo do Chile. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A6, 16 ago. 2008.

_____. Leis permitem acesso a documentos nos EUA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 1-5, 21 mar. 1991.

RODRIGUES, Fernando; COSTA, Breno. Collor atrasa aprovação de lei que acaba com o sigilo eterno. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 abr. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2904201115.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

RODRIGUES, Fernando; ODILLA, Fernanda. Dilma determina o fim do sigilo eterno de documentos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 abr. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1404201102.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

RODRIGUES, Georgete M. Acesso aos “arquivos sensíveis”: contextualização do debate e da legislação no Brasil e na França nos anos 1990-2000. In: THIESEN, Icléia (Ed.). **Documentos sensíveis**: informação, arquivo e verdade na ditadura de 1964. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014. p. 67-83.

_____. Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 257–286, jan./jun. 2011. Disponível em <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/383>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

_____. Arquivos, anistia política e justiça de transição no Brasil: onde os nexos? **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, n. 1, p. 136–151, jan./jun. 2009. Disponível em <<https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/2009revistaanistia01.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

_____. Os arquivos da repressão: o papel da revista Quadrilátero na divulgação desses acervos. **Dimensões**, Vitória, n. 12, p. 179–193, jan./jun. 2001. Disponível em <<http://www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/view/2366>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

RODRIGUES, José H. Acessibilidade do público aos documentos. Sigilo e reserva. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 4/5, n. 1/2, p. 7–18, jul./dez. 1989 jan./jun. 1990. (1. ed. 1969). Disponível em <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/issue/view/27>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

_____. A liberdade de informação e pesquisa. **Arquivo e Administração**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 5-11, dez. 1978.

RODRIGUES, Karina F. **Relações civis-militares e as leis de acesso a informação na América Latina e no Brasil**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e de Empresas) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro: 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11448>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

RODRIGUES, Marta M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2015.

RODRIGUES, Newton. Gerência, censura, certidão. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A2, 14 out. 1988.

RODRIGUES, Vicente A. C. **Documentos (in)visíveis**: arquivos da ditadura militar e acesso à informação em tempos de justiça de transição no Brasil. Aracaju: EDISE, 2017.

ROGERS, Everett. M.; DEARING, James W.; BREGMAN, Dorine. The anatomy of agenda-setting research. **Journal of Communication**, Washington, v. 43, n.2, p. 68-84, Spring 1993. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01263.x/full>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

ROMAN, Clara. Hackers pavimentam a Lei de Acesso a Informação. **Carta Capital**. [S l.], 2012. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/tecnologia/hackers-pavimentam-a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 4 fev. 2017.

ROMANO, Roberto. Segredo e informação na política. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 77, Ilustrada 25 out. 1986.

ROSSETI, Disney. **As atividades de inteligência de Estado e de polícia e a Lei de Acesso a Informação no contexto do Estado democrático de direito**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/5791>. Acesso em: 13 set. 2016.

RUESCHMEYER, Dietrich. Why and how ideas matter. In: GOODIN, Robert E.; TILLY Charles (Ed.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 227-251.

RYFF, Luiz A.; MAGALHÃES Mario. Documento sugere ação do Itamaraty na repressão. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A4, 23 maio. 2000.

SÁ, Nelson. Hackers protestam contra sigilo eterno. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 jun. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2406201103.htm>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

SABATIER, Paul A. The need for better theories. In: SABATIER, Paul. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2007, p. 3-17.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy change and learning**: an advocacy coalition framework. Boulder: Westview, 1993.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2007, p. 189-220.

SADDI, Jairo. **O poder e o cofre**: repensando o Banco Central. São Paulo: Textonovo, 1997.

SALÁRIOS na economia mista, primeiro teste. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 5, 1. caderno, 1 ago. 1976.

SALES, Ramiro G. **O direito de acesso à informação pública administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SALGADO, Graça; FIGUEIREDO, Luciano R. A. Bibliografias. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 4/5, n. 1/2, p. 119-126, jul./dez. 1989 jan./jun. 1990a. Disponível em <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/issue/view/27>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

_____.; _____. Apresentação. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 4/5, n. 1/2, jul./dez. 1989 jan./jun. 1990b. Disponível em <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/issue/view/27>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

SALLUM JR., Basílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 35-54, jun./ 2003. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984>. Acesso em: 8 abr. 2016.

SALTARELLI JUNIOR, Jorge. **O tratamento da informação no Ministério das Relações Exteriores e a execução da política externa**. 1984. Monografia (Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Washington, 1984.

SANTANA, Ana E. Campus Party: entenda a Operação Serenata de Amor. **Agência Brasil**, Brasília, 17 jun. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/pesquisa-e-inovacao/noticia/2017-06/campus-party-entenda-operacao-serenata-de-amor>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

SANTOS, Kátia S.; BAPTISTA, Claudio R. Novos 'referenciais' cognitivos e normativos para a política nacional de educação especial no Brasil. **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 10, n. 16, p. 15-33, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/praxis/article/view/2888/2570>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SANTOS, Paulo R. E. Uma vida entre arquivos e bibliotecas: entrevista com Nilza Teixeira Soares. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 202-222, jul./dez. 2016. Disponível em <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/693/724>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI Elisabete (Org.) **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. **The semi-sovereign people**: a realist's view of democracy in America. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

_____. Intensity, visibility, direction and scope. **The American Political Science Review**. Washington, v. LI, n. 4, p. 933-942, Dec. 1957. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/1952444>>. Acesso em: 8 maio 2017.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). **Self-restraining State**: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28.

SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. **European Political Science Review**, Colchester, v. 2, n. 1, p. 1-25, 2010. Disponível em <<https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>>. Acesso em: 8 maio 2016.

_____. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, v. 11, n. 1, p. 303-326, 2008. Disponível em <<http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>>. Acesso em: 8 maio 2016.

SCHMITTER, Philippe C. **Needs, interests, concerns, actions, associations and modes of intermediation**: toward a theory of interest politics in contemporary society. [S.l.], Mar., 1981. Disponível em: <https://www.ceses.cuni.cz/CESES-118-version1-2_1_1_Schmitter_1981_Needs_Interests.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2017.

SCHNEIDER, Catarina; TAVARES, Michele. O retrato da epidemia de meningite em 1971 e 1974 nos jornais O Globo e Folha de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA DA MÍDIA, 10., 2015. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: Associação Brasileira de Pesquisadores de História da Mídia, 2015. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/17077>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

SCHUDSON, Michael. **The rise of the right to know: politics and the culture of transparency, 1945-1975.** Cambridge, MA: Belknap Press, 2015.

SCOTT, W. Richard. **Organizations.** Rational, natural, and open systems. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2003.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas.** Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS. COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS (Brasil). **Direito à verdade e à memória: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos**, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/mortos-e-desaparecidos-politicos/pdfs/livro-direito-a-memoria-e-a-verdade>>. Acesso em: 12 out. 2016.

SEELAENDER, Airton C. L. Surgimento da idéia de liberdades essenciais relativas à informação – a “Areopagitica” de Milton. Revista da Faculdade de Direito, São Paulo, v. 86, p. 190–211, 1991a. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67163>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

_____. O direito de ser informado - base do paradigma moderno do direito de informação. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 99, p. 147–159, 1991b.

SEMINÁRIO DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. Programação. Brasília: **Associação Nacional de Jornais**, 2002.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. Programação. **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**, Brasília, 2009. Disponível em <<http://informacaopublica.org.br/?p=490>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. Relatório final. **Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI**, Brasília, set. 2003.

SENADO FEDERAL (Brasil). **Biblioteca Digital**. Brasília, 2017a. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/>>. Acesso: 20 jan. 2017.

_____. **Bibliografia Brasileira de Direito**. Brasília, 2017b. Disponível em: <http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=find-b-0&local_base=bbd>. Acesso: 29 nov. 2017.

_____. **Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010.** Lei de Acesso à Informação/LAI. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal... Brasília, 2010. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674>>. Acesso: 6 fev. 2017.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2003 (complementar).** 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.... Brasília, 2003. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/56700>>. Acesso: 6 fev. 2017.

SILVA, Eliezer P; ORRICO, Evelyn G. D. A organização coletiva dos trabalhadores dos arquivos no Brasil da década de 1970. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 293–304, jan./jun. 2014. Disponível em <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/474>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

SILVA, Jaime A. A política nacional de arquivos: a ação do Arquivo Nacional e do Conselho Nacional de Arquivos. **Ágora**, Florianópolis, n. 7, p. 102–123, 1996. Disponível em <<http://www.brapci.inf.br/v/a/14990>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. O Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985): Memórias Reveladas. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 13–28, jul./dez. 2008. Disponível em <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/292>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

SILVA, José A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1989.

SILVA, Ricardo D. O papel das coalizões de defesa da agricultura nas agendas da política comercial externa brasileira. **Encuentro Latinoamericano**, Nijmegen, v. 3, n. 1, p. 82–97, July 2016. Disponível em <https://www.iapss.org/wp/wp-content/uploads/2016/08/ELA_Vol.-3-No.-1.82-97.pdf>. Acesso em: 12 set. 2016.

SILVA, Shirlene L. Transição política e a construção do direito de acesso aos arquivos da/sobre a repressão. In: MOURA, Maria A. (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contextos, historicidades e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 85-103.

SIMAS FILHO; Mário. Marinha confirma mortes de desaparecidos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 17, 1. caderno, 12 dez. 1993.

SIMMEL, Georg. A sociologia do segredo e das sociedades secretas. Trad. Simone Carneiro Maldonado. **Revista de Ciencias Humanas**, Florianópolis, v. 43, n. 1, p. 219–242, abr. 2009. (1. ed. 1905). Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/download/13961/12792>>. Acesso em: 25 set. 2017.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SNI só vai se manifestar quando anteprojeto chegar ao legislativo. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 3, 28 jan. 1986.

SOARES, Alessandra G. **Atores e ideias na constituição do direito à memória e à verdade**: análise da mudança política no Programa Nacional de Direitos Humanos. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Educação em Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos: 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/8156>>. Acesso em: 27 set. 2016.

SOARES, Nilza T. **Depoimento ao Projeto Memória do Servidor do Núcleo de História Oral da Coordenação do Arquivo da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <[Memória do Servidor do Núcleo de História Oral da Coordenação do Arquivo da Câmara dos Deputados](#)>. Acesso: 15 fev. 2017.

_____. Arquivos em sistemas nacionais de informação. **Arquivo e Administração**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 12-18, dez. 1978.

SOARES, Samuel A. **Controles e autonomia**. As Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999). São Paulo: Unesp, 2006.

SODRÉ, Nelson W. **História militar do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

SOUSA, Louise G. **Entre a administração e a história**: o lugar do Arquivo Público do Império nos projetos de modernização do Estado na década de 1870. 2015. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1875.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 15 maio 2016.

SOUZA, Tânia Santos Coelho. **Ideias, atores e campos estratégicos**: a transferência de ideias e práticas entre o campo de combate à corrupção e o campo da política fiscal no Brasil. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/126082>>. Acesso em: 16 set. 2016.

SOUZA, Josias. Juiz manda abrir os arquivos da ditadura. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 nov. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1211200404.htm>>. Acesso em: 25 set. 2017.

_____. SNI faz arquivo paralelo para preservar informações. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A5, 7 out. 1988.

SPECK, Bruno W. Tribunais de Contas. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 551-558.

_____. (Ed.). **Caminhos da transparência**. Análise dos components de um sistema de integridade. Campinas: Editora Unicamp, 2002.

SPINELLI, Mário. Controle interno. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 575-578.

STAKE, Robert E. Qualitative case studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN Y. S. (Ed.). **The Sage handbook of qualitative research**. 3th ed. Thousand Oaks: Sage, 2005, p. 443-466.

STAMPA, Inez; SANTANA, Marco A.; RODRIGUES, Vicente. Direito à memória e arquivos da ditadura: a experiência do Centro Memórias Reveladas. In: THIESEN, Icléia (Ed.). **Documentos sensíveis**: informação, arquivo e verdade na ditadura de 1964. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014. p. 43-66.

STEPAN, Alfred. **Os militares**: da abertura à Nova República. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Os militares na política**. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

STIGLITZ, Joseph. Transparency in government. In: ISLAM, Roumeen. **The right to tell**: the role of mass media in economic development. Washington: World Bank, 2002. p. 27-44.

STONE, Deborah A. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political Science Quarterly**, New York, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/2151585>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

_____. **Policy paradox**: the art of political decision making. 3rd ed. New York: W.W. Norton & Co, 2012.

STUBBS, Rhys. **A case study in the rise of public sector transparency**: understanding the global diffusion of freedom of information law. Tese (Doctor of Philosophy) – University of Tasmania, [S.l.]: 2011. Disponível em: <<https://eprints.utas.edu.au/14802/>>. Acesso em: 4 abr. 2016.

SUBIRATS, Joan. **Definición del problema**. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI Elisabete (Org.) **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 199-217.

SUPLICY, Eduardo M. Transparência maior para o Copom. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. A11, 5 mar. 2006.

SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, Medellín, n. 33, p. 41-65, jul./dic. 2008. Disponível em <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/iepu-udea/20100623093704/EstPol33Art2.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

_____. The role of cognitive and normative frames in policymaking. **Journal of European Public Policy**, London, v. 7, n. 4, p. 495-512, 2000. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1080/13501760050165334>>. Acesso em: 25 maio 2016.

SUWWAN, Leila. É público e notório que eu era a favor de abrir. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 10, 18 jun. 2011.

SWEDBERG, Richard. **Interest**. Berkshire: Open University; McGraw-Hill Education, 2005.

TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R. Idéias, interesses e mudanças institucionais. **Tempo Social**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 239-264, jun. 2008. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ts/v20n1/a12v20n1>. Acesso em: 22 jul. 2017.

TAYLOR, Matthew M. Corruption, accountability reforms, and democracy in Brazil. In: BLAKE, Charles H.; MORRIS, Stephen D. (Ed.). **Corruption and democracy in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009. p. 150-168.

TEIXEIRA, Amaury. SNI abre arquivos, “mas vamos continuar a lutar contra inimigos” **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p. 7, 13 out. 1988.

TELES, Janaína A. Os familiares de mortos e desaparecidos políticos e a luta por “verdade e justiça” no Brasil In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. (Ed.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 253-298.

_____. **Os herdeiros da memória: a luta dos familiares de mortos e desaparecidos políticos por verdade e justiça no Brasil**. 2005. Dissertação (Mestrado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, Campinas, 2005.

THE CARTER CENTER. **International Conference on the Right to Public Information**, Participants. Atlanta, Feb. 2008. Disponível em <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/icrpi_confirmed_participants.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2017.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

THOMPSON, Dennis. Democratic secrecy. **Political Science Quarterly**, New York, v. 114, n. 2, p. 181-193, 1999. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/2657736>>. Acesso em: 23 set. 2016.

TILLY, Charles. Why and how history matters. In: GOODIN, Robert E.; TILLY Charles (Ed.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 418-437.

TIMMERMANS, Arco. Arenas as institutional sites for policymaking: patterns and effects in comparative perspective. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, Vancouver, v. 3, n. 3, p. 311-337, Nov. 2001. Disponível em <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13876980108412665>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

TOMAZINI, Carla G.; LEITE, Cristiane K. S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 13-30, jun. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200013>. Acesso em: 12 jan. 2017.

TONTINI, Julian J. O Direito de Acesso Público aos Documentos Oficiais na Suécia, Bulgária e Romênia. **Revista da CGU**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 12-25, dez. 2007. Disponível em <https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/issue/view/14>. Acesso em: 4 dez. 2017.

TOSTA, Wilson. Entidades criticam lei da informação. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A6, 26 fev. 2009.

TREVISAN, Antoninho M. et al. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**, Cotia: Ateliê Editorial, 2003. Disponível em: <amarribo.org.br/wp-content/uploads/2018/02/cartilha_pt-5a-edicao.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

TROJBICZ, Beni I. C. Mudanças não-incrementais em contextos de neoinstitucionalismo histórico: explicando “conjunturas críticas”. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, v. 8, n. 2, p. 76–84, abr. - jun. 2016. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/viewFile/960/pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R.; Punctuated-equilibrium theory In: SABATIER, Paul. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2007, p. 155-187.

UHLIR, Paul F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006. Disponível em: <unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363por.pdf> Acesso em: 18 nov. 2016.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC. **United Nations Convention Against Corruption**. Vienna, 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf>. Acesso: 6 ago. 2017.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP. **Portal de Busca Integrada SIBi USP**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://buscaintegrada.usp.br>>. Acesso: 29 nov. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR. **BRAPCI - Base de Dados em Ciência da Informação**. Curitiba, 2017. Disponível em: <<http://www.brapci.inf.br/>>. Acesso: 29 nov. 2017.

URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**. A burocratização do Estado imperial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro: Difel, 1978.

VALENTE, Ana Paola M A. **Transparência e opacidade: o Siafi no acesso à informação orçamentária**. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004.

VALENTE, Rubens. Defesa contradiz Planalto e amplia sigilo de documentos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A4, 12 jun. 2012.

VAZ, José C.; RIBEIRO Manuela M.; MATHEUS, Ricardo. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. Cadernos PPG-AU/UFBA, Salvador, v. 9, p. 45-62, 2010. (edição especial: democracia e interfaces digitais para a participação pública). Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/view/5111>> Acesso em: 23 ago. 2015.

VERONESE, Jorvel E. A. Lei de Acesso à Informação e os reflexos sobre a produção de inteligência na Polícia Federal. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, n. 8, p. 47-57, set. 2013. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/08/revista8.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2016.

VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. Toward transparency: new approaches and their application to financial markets. **The World Bank Research Observer**, New York, v. 16, n. 1, p. 41-57, May 2001. Disponível em <<https://doi.org/10.1093/wbro/16.1.41>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

VIÚVA conclui que fotos não são de Herzog. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 out. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2910200416.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial, v. 2, 1999. (1. ed. 1922).

_____. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1979. (1. ed. 1946).

WEICHERT, Marlon A. Arquivos secretos e direito à verdade. In: SANTOS, Cecília M.; TELES, Edson; TELES, Janaína A. (Ed.) **Desarquivando a Ditadura**. São Paulo: Hucitec, 2009. 2 v. p. 406-423.

_____. Arquivos secretos e direito à verdade. **Boletim dos Procuradores da República**, São Paulo, n.77, p. 17–22, nov. 2007. Disponível em <<http://www.fundacaopedrojorge.org.br/images/stories/Documentos/boletins/boletim77.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

WEINBERG, Darin. On the social construction of social problems and social problems theory: a contribution to the legacy of John Kitsuse. **The American Sociologist**, New York, v. 40, n. 1/2, p. 61-78, 2009. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/25799568>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

WEIR, Margaret. Ideas and politics of bounded innovation. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge University Press, 1992. p. 189-216.

WIANT, Jon; SWENSON, Russell G. Reflexiones sobre la cultura de inteligencia estadounidense. In: SWENSON, Russell G.; LEMOZY, Suzana C. (Ed.). **Democratización de la función de inteligencia**. El nexa de la cultura nacional y la inteligencia estratégica. Washington: National Defense Intelligence College, 2009, p. 94-110. Disponível em: <http://ni-u.edu/ni_press/pdf/Democratización_de_la_Función_de_Inteligencia.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

WITTER, José S. A República e os arquivos. In: LAPA, José R. A. (Ed.). **História política da República**. Campinas: Papirus, 1995, p. 95-104.

WOOLF, Stuart. Statistics and the modern state. *Comparative Studies in Society and History*, Cambridge, v. 31, n. 3, p. 588–604, July. 1989. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/178772>>. Acesso em: 8 nov. 2016.

WORTHY, Ben. **The politics of freedom of information: how and why governments pass laws that threaten their power**. Manchester: Manchester University Press, 2017.

YEE, Albert S. The causal effects of ideas on policies. **International Organization**, Cambridge, MA, v. 50, n. 1, p. 1–35, Dec. 1996. Disponível em <<https://doi.org/10.1017/S0020818300001673>>. Acesso em: 8 maio 2016.

YIN, Robert K. *Qualitative research from start to finish*. New York: Guilford Press, 2011.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies. In: ZAHARIADIS, Nikolaos. **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham, Edward Elgar, 2016. p. 1-22.

ZAVERUCHA, Jorge. A fragilidade do Ministério da Defesa Brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 107–121, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31114.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

_____. **Frágil democracia**: Collor, Itamar, FHC e os militares, 1990-1998. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

ZITTOUN, Philippe. The domestication of a “wild” problem: taming policy agenda setting. In: ZAHARIADIS, Nikolaos. *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham, Edward Elgar, 2016. p. 254–272.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco A. C. RICCIO, Edson L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137–158, jan./abr. 2015. Disponível em <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/35532/transparencia--reposicionando-o-debate->>. Acesso em: 2 ago. 2017.

APÊNDICE A – ESPECIALISTAS E LIDERANÇAS ENTREVISTADAS

Designação	Nome	Vinculação ⁽¹⁾	Local e data da entrevista
Entrevistado 1	Carlos Bacellar	Conselho Nacional de Arquivos	São Paulo, 9/10/17
Entrevistado 2	Paula Martins	Artigo 19	São Paulo, 16/10/17
Entrevistado 3	Guilherme Canela	UNESCO	Remota (Skype), 23/10/17
Entrevistado 4	Claudio Weber Abramo	Transparência Brasil, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção	São Paulo, 25/10/17
Entrevistado 5	Jaime Antunes	Arquivo Nacional	Remota (Skype), 31/10/17
Entrevistado 6	José Paulo Cavalcanti Filho	Ministério da Justiça	Remota (Skype), 5/11/17
Entrevistado 7	Marlon Alberto Weichert	Ministério Público Federal	São Paulo, 6/11/17
Entrevistado 8	Amélia da Silva Teles (Amelinha Teles)	Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos	São Paulo, 7/11/17
Entrevistado 9	Não autorizado ⁽²⁾	Casa Civil da Presidência da República	São Paulo, 10/11/17
Entrevistado 10	Renato Amaral Braga da Rocha	Controladoria-Geral da União	Remota (Skype), 11/11/17
Entrevistado 11	Não autorizado ⁽²⁾	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Ministério do Planejamento	Brasília, 20/11/17
Entrevistado 12	Fernando de Oliveira Paulino	Universidade de Brasília, Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas	Brasília, 21/11/17
Entrevistado 13	Não autorizado ⁽²⁾	Controladoria-Geral da União	Brasília, 21/11/17
Entrevistado 14	Otávio Neves	Controladoria-Geral da União	Brasília, 21/11/17
Entrevistado 15	Vânia Vieira	Controladoria-Geral da União	Brasília, 22/11/17
Entrevistado 16	Não autorizado ⁽²⁾	Controladoria-Geral da União	Brasília, 20/11/17
Entrevistado 17	Fernando Rodrigues	Jornal Folha de S. Paulo, Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo	Brasília, 23/11/17
Entrevistado 18	Reginaldo Lopes	Câmara dos Deputados	Brasília, 22/11/17

Designação	Nome	Vinculação ⁽¹⁾	Local e data da entrevista
Entrevistado 19	José Moroni	Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC	Brasília, 24/11/17
Entrevistado 20	Corinto Meffe	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Ministério do Planejamento	Remota (Skype), 15/12/17
Entrevistado 21	Rosenthal Alves	Knight Center for Journalism in the Americas	Remota (Skype), 19/12/17
Entrevistado 22	Marcelo Beraba	Jornal O Estado de S. Paulo Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo	Remota (Skype), 21/12/17
Entrevistado 23	Luiz Alberto Santos	Casa Civil da Presidência da República	Remota (e-mail), 3/1/18

Notas: (1) a vinculação se refere ao período de interesse abordado pela entrevista realizada e não à vinculação profissional ou institucional do(a) entrevistado(a) quando da realização da entrevista. (2) Entrevistado(a) solicitou que seu nome não fosse divulgado.

APÊNDICE B – MODELO DE ROTEIRO TÍPICO UTILIZADO NAS ENTREVISTAS

1) Breve apresentação da entrevistada

- 1.1) Qual o **seu envolvimento** ou **participação** em **temas relacionados ao acesso à informação governamental**?
 - Em qual período participou ou desde quando participa?
 - Em quais instituições, associações, grupos, redes, coletivos: estatais/governamentais, da sociedade civil, profissionais/acadêmicos?

2) Resgatando o processo de formação da agenda da LAI – histórico e atores envolvidos

- 2.1) Pelo seu conhecimento e vivência neste tema, **quando se inicia um debate sobre o direito de acesso à informações governamentais no Brasil?** (pensando inclusive antes dessa agenda ter sido acolhida e avançada pelo Executivo Federal nos anos 2000)
- 2.2) Quais os principais **atores envolvidos nesse debate**, tanto governamentais quanto não-governamentais?
- 2.3) **Onde ocorrem**, onde se dão esses debates?
- 2.4) Quais as **ideias, valores, argumentos** desses atores **em defesa de uma lei de acesso** à informação?
- 2.5) O **contexto social e político, nacional e internacional**, influenciou esses debates? Como?
- 2.6) Quais **atores resistiam ou se opunham à uma lei de acesso** à informação? Quais seus argumentos, suas críticas, objeções e/ou suas propostas alternativas?

3) Valores, ideias e ações no processo de formação da agenda da LAI – o papel do Executivo Federal

Entre 2005 e 2009, projetos de lei relacionados ao acesso à informação pública ou governamental estavam em discussão e desenvolvimento na CGU – Controladoria Geral da União, no Ministério da Justiça e na Casa Civil da Presidência.

Após discussões que envolveram diversos ministérios, um Projeto de Lei de Acesso à Informação foi enviado pela Presidência da República ao Congresso em maio de 2009.

A Câmara dos Deputados aprova o Projeto com emendas em abril de 2010, o Senado Federal em outubro de 2011 e a Lei 12.527 é promulgada pela Presidência da República em novembro de 2011.

Inicia-se o processo de regulamentação e implementação e a LAI passa a vigorar nacionalmente em maio de 2012.

- 3.1) Fale um pouco sobre o **surgimento da ideia e as primeiras discussões** sobre uma **lei de acesso** à informação no **âmbito da [ORGANIZAÇÃO]**: a gênese da iniciativa, suas motivações e influências.
- 3.2) No âmbito da [ORGANIZAÇÃO] quais eram as **ideias, motivações, argumentos a favor de uma lei de acesso** à informação?
- 3.3) A Lei de Arquivos (8.159/91), a Lei do Habeas Data (9.507/97), a Lei da Transparência (131/2009) e outros dispositivos legais regulamentaram o acesso à informação governamental previsto na Constituição de 1988; sendo assim, **por que a defesa de uma nova lei específica sobre acesso à informação?**
- 3.4) Qual a **participação da sociedade civil** neste processo? Quais **atores não-governamentais** estavam mais alinhados com as **propostas do Executivo** neste tema? Por que?
- 3.5) Quais as **resistências que o Executivo Federal enfrentou para avançar a agenda de uma lei de acesso** à informação? Quais atores resistiam e se opunham à iniciativa? Quais os argumentos deles contra uma lei de acesso? Quais objeções faziam? O que criticavam na proposta ou defendiam como alternativa?
- 3.6) Quais as **influências do contexto social e político, nacional e internacional**, nas discussões e elaboração do Projeto da Lei de Acesso a Informação?
- 3.7) Quais as **características da Lei que a [ORGANIZAÇÃO] defendia ou propunha** em termos de abrangência, responsabilidade por sua implementação e controle,

procedimentos de acesso e solicitação, critérios e prazos, hipóteses e prazos de sigilo etc.?

- 3.8) A análise desse processo indica um **certo protagonismo da CGU nas discussões e elaboração da LAI**, em comparação com outros órgãos como o Arquivo Nacional, o Ministério da Justiça, a Secretaria Especial de Direitos Humanos. Você concorda com essa avaliação? Por que? (SE SIM) Qual o impacto disso nas discussões e no desenho final da Lei de Acesso?

4) Balanço do processo de construção da LAI

- 4.1) Determinadas **ideias, valores, motivações foram predominantes**, influenciaram mais a elaboração da LAI?
- 4.2) E determinadas **ideias, valores, motivações tiveram menor influência** na elaboração da LAI?
- 4.3) Algo que precisava ou merecia ter sido contemplado na lei, **ficou de fora da LAI**?