

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

Leticia Caroline Barche Tatemoto

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS EXECUTIVOS  
ESTADUAIS**

Belo Horizonte  
2016

Leticia Caroline Barche Tatemoto

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS EXECUTIVOS  
ESTADUAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Linha de pesquisa: Estado, Modernização e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras

Belo Horizonte

2016

320 Tatemoto, Leticia Caroline Barche  
T1571 Lei de acesso à informação e sua implementação nos  
2016 executivos estaduais [manuscrito] / Leticia Caroline Barche  
Tatemoto. - 2016.  
123 f.  
Orientador: Fernando de Barros Filgueiras.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas - Teses.  
3.Brasil. [Lei de acesso à informação (2011)]. I. Filgueiras,  
Fernando de Barros. II. Universidade Federal de Minas  
Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
III.Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

## ATA DA DEFESA DE TESE DA ALUNA LETICIA CAROLINE BARCHE TATEMOTO

Realizou-se, no dia 10 de agosto de 2016, às 14:00 horas, na Sala da Congregação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada “*LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS EXECUTIVOS ESTADUAIS*”, apresentada por LETICIA CAROLINE BARCHE TATEMOTO, número de registro 2012661496, graduada no curso de RELAÇÕES INTERNACIONAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Fernando de Barros Filgueiras - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (DCP/UFMG), Prof. Marcus Abilio Gomes Pereira (DCP/UFMG), Prof. Marco Antônio Carvalho Teixeira (FGV), Prof. Mauro César da Silveira (FGV).

A Comissão considerou a tese:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 10 de agosto de 2016.

Prof. Fernando de Barros Filgueiras  
Orientador (DCP/UFMG)

Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos  
(DCP/UFMG)

Prof. Marcus Abilio Gomes Pereira  
(DCP/UFMG)

Prof. Marco Antônio Carvalho Teixeira  
(FGV)

Prof. Mauro César da Silveira  
(FGV)

*Para Eloy e Marcelo.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao orientador Fernando Filgueiras, e aos docentes, colegas e servidores da secretaria da pós-graduação. Gostaria de ter podido aproveitar mais o DCP e absorver mais a curiosidade e a disciplina de seus pesquisadores.

Aos professores da FJP, de onde essa tese é produto em igual proporção.

Aos professores da PUC - Matilde, Carlos Aurélio, Eugênio e Onofre - pelos primeiros e cruciais passos.

Ao Marcelo, por tudo.

Este trabalho não seria possível sem a gentileza e a disponibilidade dos servidores públicos que participaram das entrevistas e forneceram material. Agradeço a todos, e em especial a Gérson e Anne, no Paraná, que me receberam com total abertura. Agradeço a todos os servidores que compreenderam a importância deste trabalho e, principalmente, a importância da transparência para a democracia.

## RESUMO

A lei federal 12.527/2012, Lei de Acesso à Informação (LAI) foi aprovada em continuidade a um conjunto maior de iniciativas que conformam uma política de transparência pública. A tese estuda a LAI e os condicionantes de sua implementação nos executivos estaduais, considerando tal implementação como o final do processo não linear desde a concepção e elaboração da lei, com importante influência internacional, e passando pelo contexto nacional e os conflitos envolvidos em sua aprovação. A implementação da LAI é relativamente barata e envolve processos simples, mas enfrenta resistências políticas e culturais, além de dificuldades gerenciais no âmbito dos executivos estaduais. A pesquisa mostra a relevância da vontade política para a implementação da política.

Palavras-chave: *Transparência; implementação de política pública; lei de acesso à informação; transferência internacional de política pública.*

## ABSTRACT

Federal law 12527/2012, the Freedom of Information Law (FOI), was adopted in continuity to a broader set of initiatives that constitute a transparency policy. This thesis studies the FOI law and the conditions for its implementation in state executive governments. Such implementation is viewed as the end of the nonlinear process from the conception and drafting of the law, with major international influence, and through the national context and conflicts involved in its passing. The implementation of the FOI law is relatively inexpensive and involves simple processes, but it faces political and cultural resistance as well as management difficulties within the state governments. The research shows the relevance of the political will for the implementation of the policy.

Key-words: *Transparency; policy implementation; Freedom of Information Law; international policy transfer.*

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - SÍNTESE DOS ELEMENTOS DO MODELO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS DE DOLOWITZ E MARSH (2000) .....	54
TABELA 2- ÍNDICES DE TRANSPARÊNCIA DOS ESTADOS E CORRELAÇÃO .....	74
TABELA 3- CRITÉRIOS DO INDICADOR DE IMPLEMENTAÇÃO DA LAI .....	78
TABELA 4- CRITÉRIO DE ATRIBUIÇÃO DE PONTOS PARA RESPOSTAS - COMPOSIÇÃO DO INDICADOR DE IMPLEMENTAÇÃO DA LAI .....	81
TABELA 5- CAPACIDADE DA BUROCRACIA .....	84
TABELA 6- ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA E O GOVERNO ESTADUAL .....	86
TABELA 7- INDICADOR DE IMPLEMENTAÇÃO DA LAI E O GOVERNO ESTADUAL .....	86
TABELA 8- PARTICIPAÇÃO POPULAR (PROXY) .....	88
TABELA 9- EDUCAÇÃO E ACESSO À INTERNET .....	89
TABELA 10 – IILAI 2015 CLASSIFICADO .....	98
TABELA 11– MARIZ DE DADOS QCA, PRIMEIRO TIPO .....	100
TABELA 12– MATRIZ DE DADOS QCA, SEGUNDO TIPO .....	101

## **LISTA DE SIGLAS**

ABRAJI – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo

CGU – Controladoria Geral da União

EBT – Escala Brasil Transparente

ESTADIC - Pesquisa de Informações Básicas Estaduais

FASFIL - Perfil das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IILAI – Índice de Implementação da LAI

LAI – Lei de Acesso à Informação

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

QCA – Análise qualitativa comparativa

SIC – Sistema de Informações ao Cidadão

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	12
1.1 Hipóteses e Desenho da pesquisa .....	14
2. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	17
2.1 Sobre <i>accountability</i> , publicidade e transparência .....	18
2.1.1 Acesso a informação e tecnologia da informação.....	29
2.2 Implementação .....	30
3. A CONCEPÇÃO E CONSTRUÇÃO DA LEI .....	46
3.2 Considerações finais sobre a concepção, aprovação, e implementação .....	68
4. IMPLEMENTAÇÃO DA LAI .....	70
4.1 Implementação: exercício quantitativo .....	72
4.1.1 Correlações exploratórias com o Índice de Transparência 2014 e o IILAI 2015. ...	82
4.2 Processo de implementação nos estados.....	91
4.2.1 Capacidade técnica e dependência de trajetória.....	96
4.2.3 Aprofundamento da comparação – QCA .....	97
4.3 Apontamentos específicos.....	102
4.3.1 Paraná e a LAI .....	103
4.3.2 Conjuntos de resultados.....	107
4.3.2 Maranhão e a vontade política .....	108
4.4 Considerações finais .....	109
5. CONCLUSÕES .....	111
REFERÊNCIAS .....	114

## 1. INTRODUÇÃO

Em 2012 entrou em vigor a lei federal 12.527, Lei de Acesso à Informação Pública (LAI), que determina que todos os órgãos públicos da administração direta e indireta, de nível municipal, estadual e federal, do executivo, legislativo e judiciário, devem garantir ao cidadão o acesso, em no máximo trinta dias do pedido, a informação pública primária, íntegra, autêntica e atualizada sobre as organizações, suas atividades e projetos, e gestão do patrimônio público. O envio do pedido de informações deve ser possibilitado também através da internet.

A lei exige ainda que sejam disponibilizados sem necessidade de pedido, na internet, “*informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas*” (BRASIL, 2011, art. 8º), indicando que entre essas informações devem estar, no mínimo, registro de repasses e transferências financeiras, licitações e contratos, além de “*dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades*”. O site deve “*conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão*” (BRASIL, 2011, art. 8º, § 3º) com dados íntegros, atualizados e passíveis de gravação em formato de planilha ou texto abertos, de fácil análise pelo cidadão.

A regulamentação da lei no nível federal só aconteceu no final do prazo determinado, em maio de 2012. E em dezembro de 2012 a imensa maioria dos municípios e muitos dos estados não haviam produzido a regulamentação necessária para a efetivação da lei, demonstrando tanto a dificuldade quanto a resistência do poder público em lidar com a norma.

A lei 12.527 não constitui uma mudança isolada. É a parte mais recente e abrangente de um conjunto de leis voltadas ao controle e à transparência pública. A primeira delas sendo a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101 de 2000, e a segunda a Lei Complementar 131, de 2009, também chamada Lei de Transparência.

A LAI é bastante ampla, no sentido de estender a regra da publicidade inclusive aos órgãos do judiciário. Evidentemente, os cargos do judiciário não são eletivos e, portanto, não há uma preocupação em assegurar a representação democrática. O que a lei brasileira tenta garantir, nesse caso, não é tanto a premiação ou punição de

representantes, mas talvez apenas a aplicação do princípio geral da transparência do uso de recursos públicos ou o combate a corrupção e mau uso do dinheiro público. Os problemas de eficiência nos processos da burocracia pública são notáveis nas mais diversas áreas, e o atendimento da exigência de prazo da lei – 20 dias prorrogáveis por mais 10 - depende de um grau relativamente avançado de organização da informação pública e de processos internos de comunicação eficientes, o que vai bastante além de uma “disposição em informar”. Tanto a gestão de informação como a comunicação interna são reconhecidamente débeis na burocracia pública. <sup>1</sup>E não há previsão legal de punição<sup>2</sup> para a não resposta, devendo o cidadão exigir junto ao judiciário a garantia do direito a informação.

O objetivo central deste trabalho é compreender a implementação da lei de acesso à informação pelos executivos estaduais e sua efetividade no tocante ao fornecimento de informação pública ao cidadão ou, dito de outro modo, compreender comparativamente os fatores que explicam a melhor implementação da LAI.

Para tanto, tentou-se examinar o processo político nacional e internacional ligado à construção e aprovação da lei, bem como analisá-la frente a um conjunto maior de iniciativas do poder público – também inseridas nesse movimento internacional pela transparência – que constituem uma política pública de transparência e melhoria da governança. Sobre os órgãos do executivo estadual, o trabalho envolveu a coleta e análise de dados a respeito da regulamentação e implementação – decretos, portais e qualidade da informação disponível, e resposta a pedidos de informação. Além disso, foram realizadas entrevistas com servidores diretamente responsáveis pela implementação da LAI nos executivos estaduais, buscando compreender os processos internos e aspectos apreciáveis apenas pela via qualitativa. Esperando, com isso, que as diferenças na entrega de informações e seus condicionantes possam trazer esclarecimentos sobre a transparência pública como problema da democracia.

---

<sup>1</sup> Sobre isso, ver Abrucio, F. L. (2004). Diagnóstico geral das administrações públicas estaduais. PNAGE/Ministério do Planejamento/BID. São Paulo.

<sup>2</sup> A lei 12.527 traz a possibilidade de sanções administrativas aos *servidores* que omitirem informação, mas não há possibilidade de punição aos órgãos. E a lei é clara em responsabilizar os órgãos/entidades pelo fornecimento da informação. Há aí um vácuo que precisa ser resolvido ou pela regulamentação da lei, ou pela via da interpretação jurídica.

## 1.1 Hipóteses e Desenho da pesquisa

O foco deste trabalho não são incidentais mecanismos incentivo-compatíveis empregados pelo governo federal, apesar de eles não poderem ser desconsiderados no desenho, e sim características dos estados brasileiros e sua eventual relação causal com a implementação da lei estudada. Toma-se como pressuposto, dado o federalismo brasileiro e a experiência nos mais diversos campos das políticas públicas, que as respostas à LAI, na forma de regulamentação e disposição da informação ao cidadão, serão distintas entre os 26 estados brasileiros. A falta de regulamentação da lei em alguns estados, já citada, é a primeira indicação empírica de que não há problema com tal entendimento.

Foi construído um banco de dados relacionando a regulamentação da lei de acesso a informação, o cumprimento da lei em relação à informação disponível nos portais de transparência, e o atendimento a diferentes pedidos de informação apresentados a órgãos dos executivos estaduais. A partir deste conjunto de dados foi criado um indicador da implementação da lei de acesso a informação.

Como medir ou avaliar a implementação sem confundi-la com a performance? A literatura consultada para a elaboração desta tese não oferece esclarecimentos suficientes para essa ponderação. Mas é bastante evidente que considerar apenas a edição de decretos ou a criação de instâncias burocráticas – uma abordagem mais restritiva de implementação – não é suficiente. Assim, admite-se alguma confusão ou contaminação entre medidas de performance – notadamente no emprego de respostas a pedidos apresentados – partindo-se do pressuposto que uma política pública só é efetivamente implementada uma vez que ela entrega o resultado proposto sob o ponto de vista normativo.

Cabe explorar algumas hipóteses sobre o que condicionaria essa implementação. Um trabalho recente (PEREIRA, AMARAL E COSTA, 2012) sobre a disponibilização de dados em portais de internet por municípios mineiros encontrou que municípios com maior Índice de Desenvolvimento Humano, mais antigos, com maior orçamento, e chefiados por prefeitos do Partido dos Trabalhadores tinham mais chances de ter um portal com os dados pesquisados. Algumas dessas variáveis foram adaptadas ao presente trabalho, principalmente como forma de medição daquilo que podemos denominar de capacidade da burocracia.

Por hipótese, maior capacidade da burocracia se reflete na maior qualidade da entrega de informações ao cidadão, dado que a organização, integridade e atualidade da informação depende dos processos internos da Administração Pública. Sem acesso a dados internos, bastante específicos dos órgãos do executivo, como composição do corpo de servidores, além de homogêneos para todos os estados, que representassem uma métrica mais exata dessa “capacidade” das burocracias, indicadores indiretos relacionadas a ela precisaram ser empregados, nos moldes do que fizeram Pereira, Amaral e Costa. A partir deste resultado, avaliaram-se critérios similares como condicionantes à implementação da LAI.

Quanto ao desenho, o trabalho explora *quantitativamente* a relação entre a capacidade da burocracia, condicionantes políticos (examinando apenas alinhamento partidário), e características da população e a implementação da LAI, e em sua porção *qualitativa* testa eventuais outras correlações. A pesquisa tem um caráter bastante exploratório, e busca também compreender os processos políticos que colocaram a política pública de transparência na agenda, e como a política ganhou formato. É composta, portanto, por duas partes complementares. A influência e interferência de organizações internacionais é inegável na formatação e adoção da lei, em um processo de disseminação amplo ao qual o Brasil foi o último a aderir na América Latina (MICHENER, 2010). Assim, é importante entender o que diferencia o Brasil e contribui para esse atraso ou resistência à transparência. Compreendendo a origem da política é possível melhor estudar, também, suas limitações.

A partir de indicadores de transparência distintos, um deles elaborado e construído para a pesquisa (Índice de implementação da LAI ou IILAI), são testadas as correlações entre indicadores ligados à população, à política e à administração pública de cada um dos estados brasileiros. A partir de esclarecimentos obtidos com esses testes estatísticos, construídos a partir de hipóteses exploratórias, a pesquisa aplica, então, a análise qualitativa comparativa (*qualitative comparative analysis* ou QCA), empregando o IILAI como métrica de implementação.

O QCA é a opção metodológica condizente tanto com o escopo quanto com os objetivos da pesquisa. Trata-se de um método desenvolvido para um número intermediário de casos entre o que se estudaria idealmente através de métodos estatísticos convencionais e o que estudos de caso permitem explorar com profundidade. Os estados brasileiros são, pois, 26 - e opta-se por não incluir o Distrito Federal pelas

diferenças na estrutura administrativa da unidade - um número que, estritamente e com ressalvas, pode ser processado estatisticamente, mas obviamente não com os mesmos níveis de segurança que amostras efetivamente numerosas. Dada a necessidade do emprego de entrevistas com os servidores a fim de buscar compreender a vontade política, a capacidade da burocracia e os recursos envolvidos na implementação da LAI, a abordagem do QCA serve a identificar padrões de causalidade, permitindo inferências lógicas e conclusões embasadas em critérios de necessidade e suficiência. (RAGIN, SONNET, 2004)

As preocupações sobre a atuação e o peso dos atores nacionais e internacionais são introdutórias, de caráter exploratório e, portanto, não foram realizadas a partir de hipóteses além da própria presunção de quais foram os atores importantes, presunção essa derivada das teorias de políticas públicas e difusão internacional de normas. O problema central da pesquisa, como explicitado, é a análise dos condicionantes da implementação da lei de acesso a informação nos executivos dos estados brasileiros.

## 2. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

A Constituição Brasileira traz a *publicidade* como princípio fundamental para a Administração Pública. A LAI toma a publicidade como regra e fundamento, institucionalizando o princípio de modo bastante abrangente. Mas até muito recentemente a publicidade se refletia quase que exclusivamente na regra de publicação em diário oficial de um conjunto determinado de atos administrativos, como nomeações e exonerações de servidores, editais e atos normativos. Por óbvio, existia a previsão constitucional do direito a acesso a informação. Especificamente, no inciso XXXIII do artigo 5º<sup>3</sup>, que foi regulamentado pela primeira vez<sup>4</sup> em 2005, pela lei 11.111, que não trazia nenhum dispositivo indicando como o acesso à informação se daria, mas tratava do sigilo na maioria de seus dispositivos. Também ligada em termos gerais à publicidade, há a previsão constitucional do *habeas data*<sup>5</sup>, petição relativa a dados *personais* em registro público, mas ela esgota os mecanismos constitucionais originais afetos ao princípio.

Assim, a força da publicidade, como princípio *fundamental*, parece questionável - quase desprezível. A título de ilustração, um pouco anedótica, deste ponto, pode-se

---

<sup>3</sup> Onde se lê: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

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” (BRASIL, CR 1988)

<sup>4</sup> A LAI regulamenta o dispositivo do artigo 5º e alguns outros dispositivos constitucionais, alguns que ela mesmo aponta:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 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;

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:

§ 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, CR 1988)

<sup>5</sup> Onde se lê: “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, CR 1988)

conferir o manual mais respeitado de direito administrativo brasileiro, do reconhecidamente prolixo professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2012). Em seu capítulo sobre princípios constitucionais do direito administrativo brasileiro, ele lista e examina quatorze princípios – a maioria implícitos, ou seja, não mencionados diretamente no texto normativo. O fato anedótico é que o princípio da publicidade, explícito na Constituição, ganha apenas meia página no manual do palavroso professor – menos que doze dos demais princípios. Em uma exploração mais sofisticada, Rodrigues (2014) afirma que o princípio da publicidade é naturalmente relativo, por ser limitado pelas proteções que cabe também à Constituição garantir, como a reputação do indivíduo ou a segurança pública, tendo o que denomina extensão conglobante, e apresenta finalidade informativa e instrumental, pela ótica do controle público, de desenvolvimento mais recente, e de legitimação democrática sob a perspectiva weberiana. “*Com a publicidade pretende-se que os atos dos órgãos e das instituições públicas, os fundamentos em que se sustentam e os procedimentos de acordo com os quais são adotados sejam notórios, patentes ou manifestos*” (Rodrigues, 2014, p.103), pois são atos tomados na esfera pública.

Assim como no Direito, na Teoria Política a publicidade é discutida tanto como princípio, na construção conceitual do que seria a democracia, e sob uma ótica instrumental, como mecanismo de promoção da *accountability* pública. Neste capítulo apresenta-se uma discussão acerca de *accountability*, e inicia-se a compreensão da LAI como política pública, fazendo necessária, então, melhor exploração da teoria acerca de implementação.

## **2.1 Sobre *accountability*, publicidade e transparência**

Sobre a publicidade na democracia representativa, uma introdução pode ser emprestada de Dewey (1954):

Aqueles indiretamente e seriamente afetados para o bem ou para o mal formam um grupo distinto o suficiente para exigir o reconhecimento e um nome. O nome escolhido é O Público. Este público é organizado e se efetiva por meio de representantes, que, como guardiões do costume, como legisladores, como executivos, juízes, etc., cuidam de seus interesses especiais através de métodos destinados a regular as ações conjuntas de indivíduos e grupos. (DEWEY, 1954, p. 35)

Não pode haver público sem total publicidade em relação a todas as consequências que lhe dizem respeito. O que quer que obstrua e restrinja a publicidade limita e distorce a opinião pública, e distorce o raciocínio sobre assuntos sociais. (DEWEY, 1954, p.167)<sup>6</sup>

A publicidade é, portanto, um princípio central da democracia, dadas as decisões coletivizadas tomadas pelos meios representativos. Ela, para Dewey (1954) aproxima público e representantes – seja no sentido da participação, seja para o controle.

O princípio da publicidade é também central nas discussões acerca das concepções participativa e deliberativa da democracia. O diálogo e o entendimento dentro de grupos e entre grupos são capazes de dar origem a normas que são legítimas pelo próprio envolvimento público ampliado; geram um conjunto de entendimentos mínimos que são socialmente compartilhados. O reconhecimento, tanto para a participação quanto para a deliberação, de que a esfera política não está resolvida nem isolada pela representação, transforma a noção de público. E a publicidade é requisito mínimo para a viabilização e ampliação dessas formas de democracia. Especificamente sobre a democracia participativa, ela requer que aqueles que não são representantes eleitos nem membros da burocracia estatal mas que estão, por meio das instituições participativas, envolvidos em decisões sobre políticas públicas sejam capazes de tomar decisões informadas (SANTOS, AVRITZER, 2002; PETINELLI, LINS, FARIA, 2011). A publicidade, então, é essencial à existência da participação e da deliberação democráticas, e sua presença em maior ou menor grau impacta na eficiência e efetividade das mesmas na produção de políticas públicas.

O acesso a informação pública é um mecanismo que ajuda a aproximar da prática dois ideais ou princípios da democracia: a publicidade e a responsabilização. Aproximação esta tratada costumeiramente a partir do termo *accountability*, que evoca pouca controvérsia mas merece a devida atenção à construção conceitual. Inicialmente, uma excelente introdução a respeito da necessidade de responsabilização e controles democráticos pode ser emprestada de O'Donnel.

---

<sup>6</sup> No original: “Those indirectly and seriously affected for good or for evil form a group distinctive enough to require recognition and a name. The name selected is The Public. This public is organized and made effective by means of representatives who as guardians of custom, as legislators, as executives, judges, etc., care for its especial interests by methods intended to regulate the conjoint actions of individuals and groups.”

“There can be no public without full publicity in respect to all consequences which concern it. Whatever obstructs and restricts publicity, limits and distorts public opinion and checks and distorts thinking on social affairs.”

Toda organização minimamente complexa, incluindo as políticas, está sujeita a uma contradição, uma tensão inerente que não admite solução final, nem inteiramente consensual, nem estável. Por um lado, os membros das organizações normalmente esperam a provisão de certos bens públicos e a solução de alguns problemas de ação coletiva. Esta expectativa exige tomar medidas que são efetivas (ou seja, geralmente produzem tais provisões e soluções), bem como coletivamente vinculantes (as decisões são tomadas em nome dos membros da organização e se aplicam a todos eles, em princípio independentemente de suas opiniões a respeito de tais decisões). Em uma empresa, em uma universidade ou em um sindicato posso optar por me retirar. Como membro de um Estado, também espero a provisão de certos bens públicos e a solução de diversos problemas de ação coletiva. No entanto, posso discordar de algumas políticas públicas e/ou procedimentos pelos quais são adotadas, posso também achar tais políticas ofensivas a aspectos profundamente importantes de minha identidade e interesses.

O outro pólo da contradição resulta da crença extensivamente compartilhada de que é perigoso dotar os indivíduos de demasiado poder. Esse perigo parece crescer geometricamente quando os indivíduos têm autoridade para tomar as decisões coletivamente vinculantes respaldadas pela supremacia no controle dos meios de coerção em uma organização da qual é difícil ou custoso se retirar. Ainda que se confie que um detentor de poder dado não abusará de sua posição, não há garantia de que isso não acontecerá no futuro. A conclusão racional é que de alguma maneira o poder tem que ser controlado. Todavia, a mesma conclusão vale para qualquer solução a ser adotada: já que não há segurança de que alguns de nós sejamos (e continuaremos sendo) angelicalmente altruístas, as motivações daqueles que controlam os poderosos e os poderes dos quais devem ser atribuídos para que se possam efetivamente exercer esses controles, são também suspeitas. A velha fórmula *Quis custodiet ipsos custodes?* resume esse problema. Em um mundo no qual nem todos são malandros mas onde não muitos podem ser considerados como realmente altruístas e, especialmente, onde ninguém pode presumir ser imune às tentações do poder, como podem ser estabelecidos controles efetivos? (O'DONNEL, 2001, p.9-10, tradução livre<sup>7</sup>)

---

<sup>7</sup> No original: “Toda organización mínimamente compleja, incluidas las políticas, está sujeta a una contradicción, una tensión inherente que no admite solución final, ni enteramente consensual, ni estable. Por un lado, los miembros de la organización normalmente esperan la provisión de ciertos bienes públicos y la solución de algunos problemas de acción colectiva. Esta expectativa exige tomar medidas que son efectivas (es decir, generalmente producen tales provisiones y soluciones), así como colectivamente vinculantes (las decisiones se toman en nombre de los miembros de la organización y se aplican a todos ellos, en principio independientemente de sus opiniones respecto de tales decisiones). En una empresa, en una universidad o en un sindicato puedo optar por retirarme. Como miembro de un estado, también espero la provisión de ciertos bienes públicos y la solución de diversos problemas de acción colectiva. Sin embargo, puedo discrepar con algunas políticas públicas y/o con los procedimientos con los cuales se adoptan; puedo incluso encontrar estas política ofensivas de aspectos profundamente valorados de mi identidad o intereses.

El otro polo de la contradicción resulta de la creencia extensamente compartida de que es peligroso dotar a los individuos de demasiado poder. Este peligro parece crecer geométricamente cuando estos individuos tienen autoridad para tomar las decisiones colectivamente vinculantes respaldadas con la supremacía en el control de los medios de coerción en una organización de la cual es difícil o costoso retornarse. Incluso si se confía que un detentor de poder dado no abusará de su posición, no hay garantía de que esto no sucederá en el futuro. La conclusión racional es que de alguna manera el poder tiene que

Ainda de acordo com O'Donnel (2001), os desejos por efetividade e por controle se opõem em uma contradição absolutamente racional para o cidadão. A contradição surge da vontade individual de se submeter a uma organização política, provedora de bens públicos e soluções coletivas, fora do estado de natureza hobbesiano, e do “*medo dos perigos que se escondem atrás do grande poder que deve ser constituído se tais bens e soluções não de ser providos.*” (O'DONNEL, 2001, p.10, tradução livre).

A ideia de prestação de contas dos executores do poder para os donos do poder, na democracia representativa, é descrita por Peruzzotti (2008) a partir de duas dimensões, a legal e a política. Cabe à dimensão legal da prestação de contas garantir que as ações dos servidores públicos sejam conformes ao marco legal ao qual estão sujeitas, coibindo práticas personalistas e patrimonialistas, desvio e mau uso de recursos públicos e, no limite, garantam que os servidores cumpram as funções das quais são encarregados. Cabe à dimensão política da prestação de contas assegurar que as ações dos governantes eleitos reflitam as preferências dos cidadãos, conforme traduzidas no meio eleitoral.

O Brasil, após a Constituição de 1988, passou a contar com diferentes instrumentos para a viabilização desse controle - na Ciência Política tratado com mais especificidade pelo conceito de *accountability* - seja pela participação do cidadão nos processos políticos, seja pela ação de órgãos específicos de controle. Reis e Arantes definem *accountability* como algo que “*diz respeito a mecanismos de responsabilização da classe política dotados de alguma efetividade, capazes de induzir bom comportamento ex-ante (como no caso das eleições futuras que constroem a atuação presente dos detentores de mandatos) ou de exigir prestação de contas e provocar punição ex-post.*” (REIS, ARANTES, 2010, p.7). Mas em geral não há consenso sobre o efeito de mecanismos de *accountability*, principalmente de transparência, sobre essa potencial indução ao bom comportamento. Como qualquer regra do sistema político democrático, regras de controle podem gerar, e frequentemente geram, efeitos perversos. Mais do que isso, o uso de tais mecanismos principalmente pela população,

---

ser controlado. Sin embargo, la misma conclusión vale para cualquier solución a ser adoptada: ya que no hay seguridad que algunos de nosotros seamos (y seguiremos siendo) angelicales altruistas, las motivaciones de aquellos que controlan a los poderosos y los poderes que deben asignárseles para que puedan efectivamente ejercer esos controles son también sospechosas. La vieja fórmula *¿Qui custodiet ipsos custodes?* Resume este problema. En un mundo en el cual no todos son pillos pero donde no muchos pueden ser considerados como realmente altruistas y, especialmente, donde nadie puede presumir ser inmune a las tentaciones del poder, ¿cómo pueden establecerse controles efectivos?”

mas também pela mídia e grupos de interesse, pode variar consideravelmente, inclusive por fatores ligados à cultura política.<sup>8</sup>

A análise de Elster (1998) é de que a publicidade expõe os tomadores de decisões a pressão e julgamento, forçando uma hipocrisia que, para o autor, tem função civilizatória. O constrangimento da opinião pública força a adequação dos interesses pessoais do político a interesses publicamente aceitáveis ou defensáveis. Fearon (1998) defende que essa força civilizatória, que começa como uso racional e estratégico de argumentos publicamente defensáveis, leva a uma efetiva mudança de preferências. Ou seja, toda ação passa a ser uma combinação de interesses que leva em conta tanto o particular como o público. Argumento similar é feito por Przeworski, Stokes e Manin (1999), entendendo a publicidade como fundamental para elevar os custos, para políticos, da não conformidade com as promessas feitas, ou do não atendimento das demandas dos eleitores, em um enquadramento do tipo agente-principal.

De fato, a relação de responsabilização entre cidadão e político é parte essencial da idéia contemporânea de democracia. Schmitter (2005) oferece um conceito de democracia que classifica como genérico, sendo ela “*um regime ou sistema de governo em que os governantes são responsabilizados (held accountable) por suas ações no domínio público por cidadãos que agem indiretamente através da competição e cooperação de seus representantes.*” (SCHMITTER, 2005, p.2, tradução livre<sup>9</sup>) Ou seja, para o autor, são agentes mais diretos da *accountability* os competidores do sistema, mobilizados em torno do apoio dos cidadãos. A *accountability* está no cerne da noção de democracia e envolve um dilema de agência – a informação e o seu controle são pilares do sistema político.

Outra referência importante sobre o tema é Mulgan (2000), que alerta para o crescente uso do termo *accountability* para significar não a responsabilização (posterior) mas sim coisas relacionadas porém distintas, como o diálogo em geral entre governantes e governados e a responsividade do sistema político frente a demandas da sociedade. E ainda a extensão do termo para englobar todas as atividades de controle na administração pública. “*O escopo e significado de accountability tem sido estendido em várias direções muito além de seu senso fulcral de responsabilização pelos atos*

---

<sup>8</sup> Sobre esse ponto: EZTIONI, Amitai. Is Transparency the Best Disinfectant? The Journal of Political Philosophy, 2010. Disponível em: <<http://www.uv.es/sasece/docum/mayo-sept2010/295Transparency.pdf>>

<sup>9</sup> No original: “a regime or system of government in which rulers are held accountable for their actions in the public domain by citizens acting indirectly through the competition and cooperation of their representatives”.

*praticados*”(MULGAN, 2000, p.570<sup>10</sup>) e, segundo o autor, isso pode ser acompanhado do risco de que a ênfase aplicada ou mesmo a compreensão e consolidação da *accountability* como valor democrático sejam reduzidos.

Se uma democracia contemporânea se define pelo emprego da representação para a busca do interesse público, então é essencial que os governantes democraticamente eleitos de fato representem o interesse público - mais especificamente, o interesse público como interpretado por aqueles que os escolheram. O emprego de medidas de controle ou responsabilização/*accountability* decorre da concepção que os *governantes* serão mais *representantes* se puderem ser cobrados dessa representação.

Governos são *accountable* se os cidadãos são capazes de discernir governos representativos e não representativos, e podem sancioná-los apropriadamente, mantendo no cargo aqueles com boa performance e destituindo do cargo os demais. Um mecanismo de *accountability* é então um mapa desde os resultados das ações (incluindo mensagens que explicam essas ações) de agentes públicos às sanções pelos cidadãos. Eleições são uma mecanismo de *accountability* de ‘renovação condicionada’, no qual as sanções servem a estender ou não estender o mandato do governo” (PRZEWORSKI *et al.*, 1999, p. 10, tradução livre<sup>11</sup>)

Dizemos que uma pessoa, A, é *accountable* perante outro, B, se duas condições são satisfeitas. Primeira, existe um entendimento de que A é obrigado a agir de algum modo em nome de B. Segunda, B tem o poder, devido a alguma instituição formal ou talvez a regras informais, a sancionar ou recompensar A por suas atividades ou performance enquanto age em seu nome. (FEARON, 1999, p. 55, tradução livre<sup>12</sup>).

As definições dos autores tratam da capacidade, como regra do sistema democrático, de o cidadão aprovar ou não o que é feito em seu nome pelos agentes públicos. Há que se voltar ao caráter essencial da informação para que existam as punições e prêmios. Para que, dentro do sistema democrático, cidadãos punam ou

---

<sup>10</sup> No original: “The scope and meaning of ‘accountability’ has been extended in a number of directions well beyond its core sense of being called to account for one’s actions”

<sup>11</sup> No original: “Governments are *accountable* if can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining in office those incumbents who perform well and ousting from office those who do not. An *accountability mechanism* is thus a map from the outcomes of actions (including messages that explain these actions) of public officials to sanctions by citizens. Elections are a *contingent renewal* accountability mechanism, where the actions are to extend or not to extend the government’s tenure.”

<sup>12</sup> No original: We say that one person, A, is accountable to another, B, if two conditions are met. First, there is an understanding that A is obliged to act in some way on behalf of B. Second, B is empowered by some formal institution or perhaps informal rule to sanction or reward A for her activities or performance in this capacity.”

premiem governantes por meio de mecanismos de responsabilização, é essencial que saibam o que está sendo feito pelos governantes, e as razões para tanto. A publicidade e a transparência encontram aí seu lugar na construção da *accountability* democrática.

Assim, para o cidadão ou qualquer conjunto ou organização envolvida participar da *accountability* é necessário conhecer as ações dos representantes (e, quando necessário, as suas justificativas) e ter a capacidade de aplicar sanções e recompensar a partir deste conhecimento. Em alguma medida é possível questionar se o raciocínio como proposto por Schmitter (2005), Przeworski *et al.* (1999) e Fearon (1999) carece de um complemento: incentivos para que se conheça as ações e se sancione ou recompense os representantes. A publicidade eleva os custos da não conformidade com as promessas feitas e não atendimento de demandas dos eleitores, mas ela não elimina totalmente os custos impostos aos cidadãos para a obtenção de informação confiável.

Sobre os custos decorrentes do sistema democrático, o mais evidente é aquele no qual o eleitor incorre quando da tomada de decisão de votar e em quem votar. Tanto em relação à escolha dos melhores indivíduos como em relação às melhores propostas e políticas públicas. Os altos custos da tomada de decisão/deliberação para o cidadão são um dos argumentos centrais pela democracia representativa. Um ponto em defesa da transparência e do acesso a informações públicas, para além do valor instrumental para a *accountability*, é de que pode reduzir, para o eleitor, os custos de obtenção de informação e escolha. O eleitor seria, pelo “barateamento” da informação, empoderado e mais capaz de tomar decisões informadas.

Além de sua ligação teórica com liberdade de expressão e direito de participação do cidadão, acesso a informação e transparência também se justificam por critérios mais pragmáticos, instrumentais. Leis de acesso a informação podem ter um impacto positivo em ao menos três diferentes esferas da sociedade: política, economia e administração pública. No âmbito político, eles contribuem para a capacidade de os cidadãos se tornarem conscientes e envolvidos nas atividades do governo. Isto lhes permite transformar-se de cidadãos passivos, e chamar o governo a prestar contas e participar na elaboração de políticas públicas. No geral, isso eleva o nível do debate político e conduz a um processo mais produtivo de formulação de políticas.

Na esfera econômica, a transparência aumenta a eficiência, tornando o clima de investimento mais seguro e permitindo cálculos de onde e quando o capital pode ser melhor investido. De fato, o mercado vive e morre de informações. Apesar de sigilo e "informações privilegiadas" serem rentáveis para poucos, a saúde do mercado no longo prazo depende de um fluxo constante e confiável de informações fidedignas. Na esfera da administração pública, a transparência melhora a tomada de decisão dos servidores públicos, tornando-os mais sensíveis e

responsáveis perante o público e controla a corrupção, tornando mais difícil de esconder acordos e ações ilegais. Também melhora a legitimidade e a confiança no governo aos olhos das pessoas, permitindo a execução mais eficaz das políticas públicas. (ACKERMAN, SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006, p.92, tradução livre)<sup>13</sup>

Ainda de acordo com os autores acima citados, mais transparência pública significa que interações eventualmente clandestinas<sup>14</sup> entre grupos de interesse e políticos ou servidores públicos são dificultadas, por aumentar seu custo político, e porque a quantidade de “informação privilegiada” que pode ser trocada é diminuída. A distribuição de custos e benefícios dos sistemas é, portanto, atingida pela transparência.

Pode ser importante, nesse momento, abrir espaço a uma possível crítica vinda da pesquisa empírica sobre transparência em geral: a mera disponibilidade das informações não parece alterar significativamente as relações em que há assimetria de informação, como é o caso das relações entre eleitor e eleito ou eleitor e burocratas. A pesquisa empírica indica que a transparência parece ter maior potencial transformador quando consegue comunicar através de uma indicação clara, direta, objetiva, aquilo que pode interessar ao consumidor ou principal - naquilo que se chama de “transparência focada” (*targeted transparency*) (FUNG, GRAHAM, WEIL, 2007). É o caso, por exemplo, do uso de selos de eficiência energética em eletrodomésticos e veículos no

---

<sup>13</sup> No original: “In addition to their theoretical links to freedom of expression and the right to citizen participation, FOI and transparency are also justified on more instrumental, pragmatic grounds. FOI laws can have a positive impact on at least three different spheres of society: politics, economics, and public administration. In the political realm, they contribute to the ability of citizens to become aware of and involved in the activities of government. This enables them to transform themselves from passive citizens who call the government to account and participate in the design of public policies. Overall, this raises the level of political debate and leads to a more productive process of policymaking. In the economic realm, transparency increases efficiency by making the investment climate more reliable and allowing capital to better calculate where and when it can best be invested. Indeed, the market lives and dies on information. Although secrecy and “insider information” is profitable for the few, the health of the market in the long term depends on a steady and reliable flow of trustworthy information. In the realm of public administration, transparency improves the decisionmaking of public servants by making them more responsive and accountable to the public and controls corruption by making it more difficult to hide illegal agreements and actions. It also improves the legitimacy and trust in government in the eyes of the people, allowing for the more effective implementation of public policies.”

<sup>14</sup> No caso brasileiro o *lobby* não é regulamentado, e há relações agentes públicos e grupos de interesse que podem incorrer na violação principalmente dos seguintes artigos do Código Penal Brasileiro: “Corrupção passiva - Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem; Tráfico de Influência - Art. 332 - Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função; Corrupção ativa - Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.” (BRASIL, 1940)

Brasil. O consumidor/tomador de decisão, de posse de um indicador, uma informação processada por um terceiro, a partir de critérios específicos, toma sua decisão.

O problema são as dificuldades inerentes à criação desse tipo de indicador para políticos ou burocratas. O “bem público”, a “vontade pública”, ou mesmo a “eficiência” nos gastos públicos, apesar *a priori* de poderem ser examinados por meio de indicadores quantitativos, são conceitos abstratos, sobre os quais não há consenso, e cuja interpretação pode não ser exclusivamente científica, mas também política/ideológica. O impacto da transparência como instrumento de redução dos custos do cidadão na democracia é, então, questionável, pois mesmo que a informação seja pública existem os custos de tradução da mesma para que seja instrumentalizada. Entretanto, considerando a assimetria informacional um problema central da democracia, qualquer redução de custos é, nesse sentido, potencialmente positiva.

Entre as citações mais comuns – ou talvez a mais comum - nos textos sobre transparência e *accountability* está a de James Madison: “*Um governo popular sem informação pública, ou sem meios para obtê-la, é o prólogo de uma farsa ou de uma tragédia; ou talvez de ambas. O conhecimento sempre governará a ignorância: e o povo que pretende governar a si próprio necessita armar-se com o poder que o conhecimento confere.*”<sup>15</sup>

A contribuição da citação de Madison vai além da nota de erudição ao texto, pois mostra que a preocupação com a informação e o controle públicos, apesar de reverberar recentemente nas discussões sobre corrupção, está presente desde a gênese da democracia representativa contemporânea. Uma pertinente crítica à empolgação com o dito poder da informação e do conhecimento vem de Fung e Weil (2010), argumentando que a história mostra que as leis de transparência funcionam basicamente para expor erros – ou erros percebidos – dos governantes. Servem, segundo os autores, muito mais como mecanismo de punição que de premiação. Na comparação dos autores, seriam como um boletim escolar que traz todos os erros do aluno e todas as advertências recebidas, mas ignora as boas notas. Isso porque quem acessa e traduz a informação para o público são, via de regra, a mídia e grupos de interesse. Desse modo, a visão dos cidadãos é construída a partir de discursos negativos, focados em erros, ineficiências, desvios e escândalos. Os erros de conduta e ineficiência dos governos são expostos e

---

<sup>15</sup> Carta de James Madison a W. T. Barry, agosto de 1822. No original: “A popular Government without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy, or perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power which knowledge gives.”

alardeados, mas não há reconhecimento ou premiação pelos acertos, e isso pode contribuir para a perda de legitimidade, falta de interesse na política e ceticismo. Segundo os autores,

A responsabilidade maior dos cidadãos não é apenas julgar quando os agentes públicos se comportam mal, mas também prover retorno sobre sua performance com mais nuance, inclusive registrando apoio quando o governo funciona bem – quando protege os interesses dos cidadãos e resolve problemas públicos com efetividade e justiça. Infelizmente, o discurso corrente sobre transparência – focado em *accountability* e questões como corrupção – produz políticas e plataformas que são particularmente sensíveis aos erros do governo, mas são frequentemente cegos para suas conquistas. (FUNG, WEIL, 2010, p. 107. Tradução livre.)

Filgueiras (2011) acrescenta a essa crítica, discutindo o que chama de monopólio burocrático sobre o controle das políticas públicas – o fato de que quase não há controle jurídico nem popular sobre a corrupção no Brasil, o primeiro pela ineficiência do judiciário – de modo que a transparência se torna um problema para a burocracia na medida em que *“alimenta uma política de escândalo permanente, cujas consequências não se dão sobre a governabilidade do regime, mas na legitimidade das instituições”* (FILGUEIRAS, 2011, p. 144). É importante ressaltar, no entanto, que a falta de otimismo ou o ceticismo destes autores não se aplica a todos os estudiosos do campo.

Pelo risco derivado do uso convencional – de ataque à reputação – que se faz a partir do acesso a informação pública, é evidente ser racional que agentes públicos resistam a tais leis. No sentido da reputação, notadamente os políticos. No caso dos burocratas, cuja conduta é amplamente regulada e por vezes até mesmo direcionada pelo direito administrativo, eventual questionamento sobre suas ações ou decisões pode implicar riscos jurídicos, consistentes na imposição de sanções administrativas civis e criminais envolvendo desde a perda de oportunidades de promoção até a imposição de sanções privativas de liberdade. Para além disso, a própria formulação weberiana de burocracia prevê a importância da informação como ferramenta de poder. *“Toda burocracia busca aumentar a superioridade dos profissionalmente informados mantendo seu conhecimento e suas intenções secretos.”* (WEBER, 1945 apud FUNG, GRAHAM, WEIL, 2007, p.24, tradução livre)<sup>16</sup> A burocracia tende, de acordo com o sociólogo, naturalmente a excluir o público. E o conhecimento está na base da

---

<sup>16</sup> No original: “Every bureaucracy seeks to increase the superiority of the professionally informed by keeping their knowledge and intentions secret”.

dominação que ela exerce, tornando o agente público dependente do controle da informação para sua posição dentro da estrutura.

Uma vez que o conhecimento especial se torna, em proporção crescente, a base da posição de poder dos detentores de cargos oficiais, constitui há muito tempo um objeto de preocupação do 'senhor' a maneira em que pode aproveitar-se deste conhecimento sem renunciar a favor dele, mantendo, ao contrário, sua posição dominante. (WEBER, 1999, p. 227).

Há fortes desincentivos, portanto, para que políticos e burocratas abram mão do segredo. *“Uma lei de acesso a informação sem enforcement está condenada a ser letra morta, já que a cultura da burocracia tipicamente trabalha contra a implementação automática da abertura”*(ACKERMAN, SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006, p.105. Tradução livre)<sup>17</sup> Ilustrando e comprovando esse argumento, pesquisa recente feita com servidores públicos federais sobre o acesso a informação pública aponta a forte preocupação destes com possíveis distorções e descontextualizações das informações, e a percepção da incapacidade de atendimento à lei por debilidades estruturais e de recursos humanos. 46,5% dos servidores federais entrevistados acredita que a sua área teria dificuldade para implementar uma política de amplo acesso à informação pública por não estar estruturada para tanto; 61% deles não acredita que o governo federal esteja preparado para tanto; e 34,1% discordam da afirmação que a área em que trabalham *“não teria dificuldade para implementar uma política de amplo acesso à informação pública porque já possui uma cultura de divulgar informações.”* (DAMATTA, 2011)

Entre as conclusões da pesquisa,

A busca pelo controle das informações - o que está sendo informado, para quem e com qual objetivo - apareceu como prática recorrente. Isto porque, muitas vezes, as informações sob a guarda da Administração Pública são tratadas como sendo de propriedade do Estado, dos departamentos e em alguns casos dos próprios servidores, que as arquivam em seus computadores ou *pendrives* pessoais e as levam para casa. O controle das informações, especialmente dos bancos de dados, cria um status diferenciado e garante o espaço político dos técnicos dentro de seus órgãos. Por isso, há resistência em disponibilizar informações não só para o público, mas às vezes até para outras áreas da Administração. (DAMATTA, 2011, p.18-19)

---

<sup>17</sup> No original “A FOI law without enforcement is doomed to be a dead letter, since the culture of bureaucracy typically works against the automatic implementation of openness.”

Não há quaisquer motivos para supor que a realidade identificada na esfera federal seja distante daquela dos estados ou municípios. Desde a entrada em vigor da lei de acesso a informação, os meios de comunicação noticiaram continuamente a demora de estados e municípios em regulamentá-la, a resistência dos órgãos do judiciário à mesma, e as manifestações – junto ao judiciário - de servidores públicos, principalmente das carreiras melhor remuneradas, tentando evitar a divulgação de seus salários.<sup>18</sup>

### 2.1.1 Acesso a informação e tecnologia da informação

Sobre o aspecto, em termos práticos, do contato entre cidadão e Estado, a LAI prevê uma interface eletrônica. Prevê, além da disposição de informações básicas em página da internet, que quaisquer meios legítimos sejam usados para o envio de um requerimento de informação, exigindo-se a alternativa de envio pelos sites. Ou seja, a LAI tem por característica o emprego da tecnologia, entendida como facilitadora no processo de informar. Estaria inserida, então, em uma discussão mais ampla sobre as tecnologias de informação e o governo, que ganha espaço no campo da Ciência Política pelo - segundo o argumentado por alguns - potencial transformador da interação entre governo e sociedade, tornando-a mais simples, direta, barata e, talvez, eficiente. A eficiência e efetividade do provimento de informação pública está no cerne da justificativa deste tese, que tangencia, então, o campo de pesquisa do governo eletrônico.

De acordo com Ferguson,

Por governança eletrônica (*e-governance*) entende-se a união dos cidadão, pessoas-chave e representantes legais para participarem junto ao governo das comunidades por meios eletrônicos. Nesse sentido, a governança eletrônica incorpora a democracia eletrônica. Por sua vez, a *Prestação Eletrônica de Serviços* volta-se para a garantia e a prestação de serviços do governo por meios eletrônicos. (FERGUSON, 2002, p. 104-105, ênfase no original)

Por sua vez, governo eletrônico (*e-government*) é

A contínua otimização da prestação de serviços do governo, da participação dos cidadãos e da administração pública pela

---

<sup>18</sup> Esta reportagem do jornal Folha de São Paulo indica que até fevereiro de 2014 nove estados não haviam nem ao menos regulamentado a lei de acesso a informação: Lei de Acesso à Informação não funciona em 11 Estados, 04 de março de 2014 <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/154855-lei-de-acesso-a-informacao-nao-funciona-em-11-estados.shtml>>

transformação das relações internas e externas através da tecnologia, da internet e dos novos meios de comunicação. (GARTNER GROUP *apud* FERGUSON, 2002)

A popularização das tecnologias da informação, a mudança na expectativa dos cidadãos frente ao governo, e mesmo movimentos de reforma da administração pública são listados por Ferguson (2002) como promotores do governo e da governança eletrônica. Sobre a relação entre *accountability* e *e-government*, Wong e Welsh(2004) desenvolveram um estudo a partir dos sites de 14 países, examinando a relação entre as características da administração pública e dos sites. Uma importante conclusão dos autores é que para todos os países estudados<sup>19</sup> houve aumento da *accountability* com a popularização das tecnologias da informação. Outra conclusão dos autores é que quando há competição entre servidores e agentes eleitos – ou, dito de outro modo, quando servidores e agentes eleitos têm poder relativo equilibrado – há maior *accountability*. Para Wong e Welsh(2004), o governo eletrônico aparece mais como instrumento auxiliar que como fator real de mudança intitucional, mantendo ou mesmo reforçando as práticas das organizações. Assim, o estudo citado parece indicar que os implementadores importam.

## 2.2 Implementação

Esta trabalho trata, sobretudo, da implementação de uma política pública. Podemos tomá-la em termos amplos como uma política de transparência, ou em termos estritos, considerando apenas a LAI. Interessa pouco, aqui, discutir conceitos genéricos de implementação. Descrita de diferentes modos, a implementação é o processo de colocar em prática uma decisão de política pública. Cabe, no entanto, um esforço de revisão da literatura de implementação, situando a análise aqui empreendida e suportando a proposição de um modelo de análise simplificado, que leva em conta a existência de inúmeros tipos e dimensões de políticas públicas.

Tomamos políticas públicas como o modo pelo qual “*agentes públicos tentam governar. Governar é a afirmação da vontade, um tentativa de exercer controle, de moldar o mundo. Políticas públicas são instrumentos de tal ambição assertiva*”

---

<sup>19</sup> Grupo que inclui o Egito e a China, nenhum reconhecidos pela abertura de seus governos.

(GOODIN, REIN, MORAN, 2006, p.3. Tradução livre)<sup>20</sup>. Há diferentes teorizações sobre a origem e a conformação das políticas públicas. Page (2006) aponta que a concepção majoritária sobre a origem das políticas é a de “*agenda setting*”. Uma política entra na agenda – na lista de coisas a fazer – pela mobilização de um conjunto de interesses por atores influentes.

Segundo o autor, tentar compreender a origem da política através da articulação desse conjunto de interesses é problemático, principalmente “*pela possibilidade de regressão infinita: para cada idéia, proposta ou prática há uma idéia, proposta ou prática que ajudou a origina-la. O valor da noção de agendas é prover um quadro que permite delinear as causas imediatas que levam a se dar atenção a uma questão*” (PAGE, 2006, p. 208. Tradução livre)<sup>21</sup>. Os princípios, segundo o autor, são uma dessas causas imediatas mais facilmente identificáveis no estabelecimento da agenda, e são particularmente importantes no caso da difusão internacional de políticas.

Atores influentes têm interesses e, pelos processos de tomada de decisão em instituições democráticas, esses interesses se transformam em políticas públicas. As teorias ou modelos de Kingdon (2003) e de Sabatier e Jenkins (1993) não esgotam, absolutamente, o estado da arte sobre o tema, mas contribuem para a construção deste estudo por seus argumentos acerca da conformação das políticas.

Para Kingdon (2003), as políticas são concebidas por grupos de especialistas (*policy communities*) para a solução de algum problema. Elas passam por um processo de difusão e, se viáveis, são executadas.

Os cientistas políticos estão acostumados a conceitos como poder, influência, pressão e estratégia. Se tentarmos compreender a política pública apenas em termos desses conceitos, no entanto, perdemos muito. O conteúdo das ideias, longe de ser mera cortina de fumaça ou racionalizações, é parte integrante do processo de decisão no e em torno do governo. (KINGDON, 2003, p. 125<sup>22</sup>).

---

<sup>20</sup> No original: “officers of the state attempt to rule. Ruling is an assertion of the will, an attempt to exercise control, to shape the world. Public policies are instruments of this assertive ambition.”

<sup>21</sup> No original: “because of the possibility of infinite regress: for any idea, proposal, or practice there is an idea, proposal, or practice that helped give rise to it. The value of the notion of agendas is that it provides a framework that allows one to outline the proximate causes that lead to attention being devoted to an issue.”

<sup>22</sup> No original: “Political scientists are accustomed to such concepts as power, influence, pressure and strategy. If we try to understand public policy solely in terms of these concepts, however, we miss a great deal. The content of the ideas themselves, far from being mere smokescreens or rationalizations, are integral parts of decision making in and around government. ”

Mas essas idéias e alternativas de políticas públicas não são isoladas de fluxos políticos. A opinião pública, a pressão de grupos de interesse, dificuldades ligadas à estrutura do governo (tomadores de decisão e executores) são importantes para a escolha das políticas e sua conformação final. Igualmente importante é considerar que existem momentos específicos em que afloram as propostas e que elas são escolhidas como prioridades. São janelas políticas – decorrentes de eventos econômicos ou sociais, ou mesmo de momentos políticos como uma troca de gestão, que, segundo Kingdon (2003), determinam que uma ou outra alternativa de política viável e razoavelmente difundida se torne oportuna o suficiente para que seja escolhida e iniciada.

O modelo das Coalizões de Defesa – que são basicamente grupos de interesse que compartilham objetivos fundamentados em crenças e ideias comuns, e buscam influenciar o governo a transformá-los em políticas – concorda com o anterior ao entender idéias como fundamentais, mas em grau muito maior. Sabatier e Jenkins (1993) enfatizam em seu modelo de análise o modo como os problemas são percebidos e definidos. As idéias, valores e crenças centrais que fundamentam as políticas refletem os compromissos normativos das coalizões e seus entendimentos sobre as relações causais. Da entrada na agenda e conformação à implementação, a política é definida por essas características herdadas das coalizões que as sustentam.

Apesar de os autores não traçarem considerações específicas e objetivamente sobre condicionantes à implementação<sup>23</sup>, uma derivação lógica do modelo é que as relações causais subjacentes à proposta de política pública e a força da coalizão de defesa para além da instância central de decisão importam. Dito de outro modo, se há necessidade de consenso sobre problemas, métodos e vontades para a criação, o mesmo acontece para a implementação das políticas.

Este trabalho tem como objetivo primeiro o estudo da implementação da LAI nos estados brasileiros, tomada como instrumento mais recente e amplo de uma política pública de transparência. A literatura sobre implementação de políticas públicas não é extensa. Mas, especificamente sobre implementação sob estrutura federativa, é possível entendê-la como um dilema de ação coletiva em que é necessária cooperação para a produção de bens públicos, ainda que essa cooperação não seja do interesse dos agentes. A solução para o dilema é a produção de mecanismos incentivo-compatíveis. (MACHADO, 2008)

---

<sup>23</sup> Pelo menos não no material consultado.

Conseguir a cooperação de governos locais para a produção de um bem público – neste caso, a implementação da LAI – requer que o governo federal crie incentivos suficientes para tanto. Isso é válido, evidentemente, caso tal implementação não seja o interesse do governante local.

Os governos têm trabalhado na linha do *empowerment* dos atores públicos das localidades e regiões, além de intensificar parcerias [...] também no sentido de substituir uma lógica hierárquica da administração pública tradicional por uma perspectiva pautada na competitividade e na mutualidade entre agências, setores e gestores. (GONTIJO, 2012, p.84)

Gontijo mobiliza diferentes teorias a respeito de como esse trabalho coordenado ou cooperativo ocorre para a implementação de políticas públicas, mas eles, em geral, não ignoram a existência do conflito de interesses e dos desestímulos do sistema para a atuação coordenada. Na prática, “*é grande a probabilidade de existirem conjuntos de relações bastante contraditórios e/ou dicotômicos, mesmo que seu funcionamento denote um certo grau de harmonia*” (GONTIJO, 2012, p.91) A coordenação é deliberada – exigindo, portanto um líder, custosa na medida em que demanda tempo para debate e construção de consensos mínimos, recursos humanos e materiais, e estruturas de incentivos. Em síntese, coordenar ações é muito difícil, mas a implementação de políticas públicas a partir do nível federal depende disso.

O que a visão de Machado (2008) e Gontijo (2012) têm em comum é o foco nos incentivos criados pelo governo central para comportamento do governo local. Mas os autores não discutem, entretanto, condicionantes *locais* para a implementação da política federal. Sobre estes condicionantes, o trabalho de Hill e Hupe (2002) indica a dificuldade da teorização genérica. As variáveis independentes, sustentam os autores, podem ser diferentes de acordo com o campo de políticas públicas. Mas, em geral, importa o modo pelo qual foram formuladas, a estrutura das entidades responsáveis ou envolvidas na implementação, e as respostas que as políticas recebem do público afetado. Analisar a implementação de uma política nacional dos estados da federação significa compreender as características da política, contrapor as preferências locais e as preferências nacionais, as possibilidades de adaptação, os custos envolvidos, e a capacidade real de implementar.

O trabalho dos autores é um entre poucas referências mais recentes sobre implementação em termos genéricos. A discussão acadêmica acerca do tema foi mais

vigorosa nas décadas de 70 e 80 do século passado, quando se pode apontar alguns trabalhos de mais destaque. Entre os mais citados está o estudo de Pressman e Wildavsky, de 1973, tratando da implementação de uma política da norte-americana Agência de Desenvolvimento Econômico (*Economic Development Agency*) em Oakland, na Califórnia, que sustentou conclusões importantes sobre implementação em geral, como o número de decisões a ser tomado durante a implementação e seu impacto negativo sobre os resultados, bem como as possibilidades de barganha, a importância das lideranças e do desenho da política – com características como a simplicidade e a adequação de fins e meios como cruciais. Bastante citados, principalmente em textos mais antigos, são também Van Meter e Van Horn (1975), que delineiam um conjunto de condicionantes para o êxito de políticas públicas: incentivos presentes para a obediência (*compliance*) às regras, recursos, apoio político e apoio dos implementadores, boa comunicação entre agências implementadoras, e condições socioeconômicas favoráveis em geral.

Eugene Bardach (1977) é outra referência interessante – talvez mais pelo debate que trava com a literatura da época que por suas contribuições à compreensão de condicionantes à implementação. Sobre as outras correntes que Bardach (1977) traz ao debate, a primeira delas é a concepção de políticas públicas como um sistema de pressões e contrapressões, no qual processos de barganha e manobras de pressão seguem desde o momento da adoção da política até sua implementação. A oposição pode continuar trabalhando contra a política mesmo depois de sua aprovação, inclusive quando da formulação da regulamentação, e é possível que alguns que a apoiaram uma dada política em sua adoção tenham feito isso com esperanças de alterar/intervir na regulamentação da mesma. A crítica de Bardach é que “pressão” poderia explicar tudo e não explicar nada, uma vez que é necessário saber onde e como as pressões acontecem.

O autor enfrenta também a concepção de política pública como acumulação de assentimento (*massing of assent*), para a qual a implementação depende de assentimento de todos os potencialmente envolvidos, em que variam *os graus* desse assentimento – de uma tolerância passiva de uns a um compromisso intenso de outros, normalmente os responsáveis por leva-la a cabo. Para Bardach, trata-se de uma concepção simplista e, apesar de ele não empregar esse termo, equivocada, tanto por não ser possível identificar todos os envolvidos, quanto pelos resultados de seus estudos e dos de Pressman e Wildavsky (1973), que apontam para a dificuldade de coordenação entre atores que também têm interesses pessoais, além dos da política. É plenamente possível,

inclusive, que todos estejam de acordo, em geral, com o objetivo de uma política. Mas podem querer alterá-la de algum modo devido a medos particulares. E disso – que ele denomina de desvio de energia - resultariam atraso ou demora, fuga de responsabilidades, aumento de custos e performance aquém do esperado.

Sobre a implementação como um processo de controle administrativo, que trata das relações entre burocratas de níveis mais altos dando ordens a burocratas de níveis mais baixos, e resumindo os problemas de implementação a problemas de comunicação, autoridade e controle, Bardach afirma que não se trata de uma concepção incorreta, mas sim incompleta por não considerar que boa parte das políticas públicas são implementadas por mais de uma organização. E, finalmente, sobre a concepção da implementação como barganha, Bardach entende que sua contribuição é esclarecer que agências de diferentes níveis precisam trabalhar pela implementação, e são financiadas por diferentes mecanismos de financiamento, e que federalismo implica que governos centrais têm dificuldades para mandar, mas podem oferecer incentivos - que devem ser suficientes para superar as pressões e interesses internos.

O processo de implementação é, portanto, caracterizada pela manobra de um grande número de atores semi-autônomos, cada um dos quais tenta obter acesso a elementos do programa que não estão sob seu próprio controle, enquanto ao mesmo tempo tentando extrair melhores termos de outros atores que buscam acesso a elementos que controlam. (BARDACH, 1977, p. 51<sup>24</sup>, tradução livre)

O trabalho do autor, considerando todas essas contribuições, mas principalmente o estudo de Pressman e Wildavsky (1973), se volta a situações ou interações críticas comuns nos processos de implementação de políticas públicas, que ele chama de jogos<sup>25</sup>, onde ficam claras as incertezas trazidas pelo número de atores envolvidos e a diversidade de interesses de tais atores – tanto indivíduos como organizações. “*O ‘processo de implementação’, como um processo de interação estratégica entre os numerosos interesses especiais todos perseguindo seus próprios objetivos, que podem ou não ser compatíveis com os objetivos do mandato de política.*” (BARDACH, 1977,

---

<sup>24</sup> No original: “The implementation process is therefore characterized by the maneuvering of a large number of semi-autonomous actors, each of which tries to gain access to program elements not under its own control while at the same time trying to extract better terms from other actors seeking access to elements that it does control.”

<sup>25</sup> O autor não desenha as situações que estuda a partir de modelos típicos de teoria dos jogos.

p.9<sup>26</sup>, tradução livre.) Para o autor, problemas de implementação são problemas de controle sobre as atividades que constituem o processo de implementação – e essas atividades incluem processos de financiamento, de *accountability*, de obtenção de autorizações de agências reguladoras, de interferência de políticos eleitos, interações com beneficiários e com eventuais prestadores de serviço privados, problemas no desenho de programas, entre outros. E

que estes elementos estão nas mãos de muitos indivíduos ou grupos diferentes, a maioria dos quais são de maneiras importantes independentes um do outro. A única maneira que eles podem induzir os outros a contribuir com elementos do programa é através do uso de persuasão e negociação. Alguns podem chamar o processo resultante de "política". E o é. No entanto, a política de implementação é, creio eu, um tipo especial de política. É uma forma de política em que a própria existência de um mandato já definido, de forma legal e legitimamente autorizado em algum processo político anterior, afeta a estratégia e a tática da disputa. O efeito dominante é fazer com que a política do processo de implementação seja altamente defensiva. Uma grande quantidade de energia vai para as manobras para evitar a responsabilidade, o escrutínio e culpa. (BARDACH, 1977, p. 37<sup>27</sup>, tradução livre)

Outra marcante contribuição aos estudos de implementação é dada por Sabatier e Mazmanian (1980), que afirmam

O papel crucial da análise de implementação é identificar os fatores que afetam a realização dos objetivos estatutários ao longo de todo este processo. Estes podem ser divididos em três grandes categorias: (1) a manejabilidade do(s) problema(s) abordado(s) pelo estatuto; (2) a capacidade de o estatuto de estruturar favoravelmente o processo de implementação; e (3) o efeito líquido de uma série de variáveis "políticas" sobre o balanço de apoio aos objetivos estatutários. (SABATIER, MAZMANIAN, 1980. p. 541<sup>28</sup>, tradução livre)

---

<sup>26</sup> No original: "The 'implementation process' as process of strategic interaction among numerous special interests all pursuing their own goals, which might or might not be compatible with the goals of the policy mandate."

<sup>27</sup> No original: "that these elements are in the hands of many different parties, most of whom are in important ways independent from each other. The only way that such parties can induce others to contribute program elements is through the use of persuasion and bargaining. Some might call the resulting process 'politics'. And so it is. Yet, implementation politics is, I believe, a special kind of politics. It is a form of politics in which the very existence of an already defined policy mandate, legally and legitimately authorized in some prior political process, affects the strategy and tactics of the struggle. The dominant effect is to make the politics of the implementation process highly defensive. A great deal of energy goes into maneuvering to avoid responsibility, scrutiny, and blame."

<sup>28</sup> No original: "The crucial role of implementation analysis is to identify the factors which affect the achievement of statutory objectives throughout this entire process. These can be divided into three broad categories: (1) the tractability of the problem(s) being addressed by the statute; (2) the ability of the

No trabalho citado, de 1980, são detalhadas exaustivamente essas categorias (encontram-se listadas 17 “sub-variáveis” de interesse) que sofrem revisão e refinamento no livro dos mesmos autores publicado três anos depois. Nele, os autores apresentam um esquema causal que perpassa as variáveis, o output de políticas das agências implementadoras, a adesão dos grupos-alvo a tais outputs, os impactos dos outputs, a percepção de tais impactos, e revisões. O esquema proposto, no entanto, agrupa coisas distintas, como hierarquia e recursos sob um mesmo conjunto (capacidade de o estatuto de estruturar a implementação), criando confusão que é produto divisão de variáveis focada no instrumento formal criador da política.

Ainda no trabalho de 1983, Mazmanian e Sabatier apontam como importante a discussão acerca da distinção entre formulação e implementação. Para eles, a distinção é essencial e serve inclusive a permitir que a implementação se torne um campo de estudo, dado que permite a divisão entre o campo de influência e ação preponderantemente dos representantes eleitos – o da formulação – e o da burocracia – a implementação. Mas não se pode ignorar ou perder de vista que as políticas públicas podem sim mudar com a implementação e, sobre este ponto, trazem o argumento dos autores que advogam pela não distinção:

As políticas públicas são continuamente transformadas através da implementação de ações que alteram simultaneamente recursos e objetivos [...] não é a formulação de políticas, mas o redesenho o que se passa a maior parte do tempo. Quem pode dizer, então, se a implementação consiste na alteração de objetivos para corresponder aos recursos disponíveis ou na mobilização de novos recursos para alcançar os objetivos antigos? [...] Implementação é evolução [...] Quando agimos para implementar uma política, nós a alteramos. (MAJONE, WILDAVSKY, 1978, p.111 *apud* MAZMANIAN, SABATIER, 1983, p.8, tradução livre)<sup>29</sup>

Mais produtivo para a solução ou síntese desse debate seria entender que a reformulação ou revisão após a implementação é possível, mas que gera um novo

---

statute to favorably structure the implementation process; and (3) the net effect of a variety of "political" variables on the balance of support for statutory objectives.”

<sup>29</sup> No original: “Policies are continuously transformed by implementing actions that simultaneously alter resources and objectives [...] it is not policy design but redesign that goes on most of the time. Who is to say, then, whether implementation consists of altering objectives to correspond with available resources or of mobilizing new resources to accomplish old objectives? [...] Implementation is evolution [...] When we act to implement policy, we change it.”

Obra original: MAJONE, Giandomenico, WILDAVSKY, Aaron. Implementation as evolution IN: FREEMAN, Howard (Ed) Policy Studies Review Annual, 1978

esforço de implementação, e que a interação entre os atores e novas circunstâncias alteram objetivos originais, seguindo o que sustentam Majone e Wildavsky. (MAZMANIAN, SABATIER, 1983).

A implementação – principalmente de políticas que envolvem diferentes organizações ou níveis de governo – pode ser avaliada por três perspectivas distintas, para os autores: desde o centro - o formulador ou propositor original – que também é frequentemente chamada de perspectiva “*top-down*”; da periferia ou da ponta, ligada aos implementadores finais, também frequentemente chamada de “*bottom-up*”<sup>30</sup>; e dos beneficiários ou grupos para quem a política é direcionada. Se assumida perspectiva de esforço desde o centro, então o exame dos condicionantes perpassa a avaliação do *compliance* dos diferentes níveis ao comando dado. Desde a periferia, o foco são as necessidades de adaptação e enfrentamento das dificuldades decorrentes da realidade prática. E perspectiva dos beneficiários ou receptores envolve a entrega final ou o resultado sobre suas vidas. A partir dessas considerações, Mazmanian e Sabatier (1983) sustentam que existem três grandes questões centrais para a análise de implementação. A primeira é a consistência entre resultados obtidos (*outputs*) e objetivos inicialmente enunciados pela política. A segunda é o grau de modificação sofrido pelos objetivos originais ao longo da implementação. A terceira é análise dos fatores que afetam “*a extensão de alcance de metas, a modificação das metas e estratégias, e quaisquer outros impactos politicamente significativos*” (MAZMANIAN, SABATIER, 1983, p.14<sup>31</sup>)

A partir dessas questões fundamentais, e com o cuidado de reforçar que as agências implementadoras não servem apenas aos objetivos das políticas, mas têm também objetivos internos, os autores apresentam seu modelo para o processo de implementação. A primeira variável independente, já mencionada acima, é a manejabilidade (*tractability*) do problema. Há problemas mais fáceis de resolver que outros, e isso, para os autores, decorre de um conjunto de fatores que perpassa as dificuldades técnicas, a diversidade e a dimensão do público-alvo, inclusive pelo grau de liberdade/discrecionalidade que precisa ser dada ao implementador e decorrente variação na performance, e as modificações de comportamentos pretendidas pela política. Mas eles apresentam uma ressalva:

---

<sup>30</sup> Entre as obras mais lembradas que trabalham esta perspectiva é LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

<sup>31</sup> No original: “the extent of goal attainment, the modification of goals and strategies, and any other politically significant impacts “

No entanto, deve-se ser cauteloso sobre colocar muita ênfase na manejabilidade do problema que está sendo abordado. Afinal, um dos objetivos de análise de políticas públicas é desenvolver melhores ferramentas - por exemplo, uma maior confiabilidade nos incentivos econômicos - para tratar de problemas heterogêneos que exigem mudança de comportamento substancial. Também é concebível que as teorias causais mais adequadas, melhores métodos de medição e as tecnologias necessárias podem ser desenvolvidas durante o curso da implementação do programa. (MAZMANIAN, SABATIER, 1983, p.24<sup>32</sup>, tradução livre)

No caso da LAI, não são muito evidentes eventuais dificuldades técnicas ou de compreensão de mecanismos causais. Mas pesam na variável da manejabilidade do problema o fato de a lei exigir adaptação de um grande número de organizações distintas, e mudança de comportamento bastante radical, da opacidade à transparência, do personalismo à abertura para o cidadão, e, talvez, da ressignificação de vários processos de internos a de interesse público.

A capacidade da decisão ou da lei criadora da política de estruturar a implementação é outra variável independente, e ela é também composta por vários aspectos. A precisão e a clareza das regras importam para a efetividade da implementação. A validade da(s) concepção(ões) de causalidade, implícitas ou explícitas na estruturação dos objetivos é definidora para que os meios escolhidos levem efetivamente aos fins pretendidos. Os recursos destinados são, para os autores, críticos, pois, segundo os mesmos, uma alocação equivocada de recursos pode afundar a política logo no início. Ainda, importa a integração hierárquica dentro e entre instituições implementadoras, dado que, argumentam Mazmanian e Sabatier (1983), das coisas mais documentadas na literatura de implementação é a dificuldade de coordenação. Sob o aspecto da coordenação, importam as definições iniciais sobre a capacidade decisória de agências implementadoras, bem como o compromisso dos implementadores com atingimento dos objetivos propostos e a prioridade dada a eles, e o acesso e influência de participantes externos – inclusive o público-alvo – no processo de implementação.

---

<sup>32</sup> No original: “Nevertheless, one should be cautious about placing too much emphasis on the tractability of the problem being addressed. After all, one of the goals of policy analysis is to develop better tools – for example, a greater reliance on economic incentives – for addressing heterogeneous problems which demand substantial behavioral change. It is also conceivable that more adequate causal theories, better methods of measurements, and the requisite technologies can be developed during the course of program implementation.”

A implementação da LAI foi regulamentada com bastante clareza, não há maiores complicadores lógicos nos processos de publicização de informações, e ela não exige – pelo menos não diretamente – dispêndio significativo. No entanto, a disposição em informar e o compromisso com o cumprimento das exigências legais por parte dos líderes das organizações é evidentemente crucial no caso da LAI, especialmente se considerarmos a debilidade da previsão de punição em caso de não-adequação.

Finalmente, os autores agrupam um conjunto bastante heterogêneo de variáveis não ligadas à decisão ou lei fundadora da política, que inclui condições socioeconômicas e tecnológicas que podem ter impacto na implementação, apoio popular à política, recursos e atitudes de outros grupos relevantes, entre outros. É uma crítica - bastante óbvia - que se pode fazer é que essa agregação, mais evidente neste terceiro conjunto de “variáveis causais diversas”, mas ainda notável na primeira e na segunda variáveis apontadas – também compostas por um subconjunto - torna a teoria de implementação dos autores pouco genérica. Os próprios autores reconhecem que as condicionantes que definem são “*na prática [...] muito dificilmente atingidas durante o período inicial de implementação de qualquer programa que busque mudança comportamental significativa.*” (MAZMANIAN, SABATIER, 1983, p.42<sup>33</sup>)

Hooghe e Marks (2003) completam o referencial teórico de análise de políticas públicas no âmbito da implementação por teorizarem sobre a implementação, de maneira bastante próxima ao modelo proposto por Sabatier e Mazmanian (1983), mas acrescentando a perspectiva da governança – a relação com o governo central. Os estudos de governança multi-nível, onde se inserem Hooghe e Marks (2003), são desenvolvidos principalmente entre acadêmicos dedicados a compreender as relações no interior da União Européia, e podem acrescentar a essa seção. Em sistemas em que a implementação é descentralizada (multi-nível ou federativo, como o caso Brasileiro) as políticas adotadas no nível mais alto não são implementadas por aqueles responsáveis por sua modelagem inicial. Ou seja, as políticas públicas são adaptadas, e dependem da capacidade dos atores de níveis mais baixos para serem implementadas, assim como de sua disposição e vontade.

A lógica da implementação nos entes sub-nacionais é, então, bastante similar àquela do nível federal, assumindo que ao invés de calcular os custos de elaboração da política, considera-se os custos de adaptação da e em relação à mesma, e a governança é

---

<sup>33</sup> No original: “in practice [...] very unlikely to be attained during the initial implementation period of any program seeking substantial behavioral change”

central na mensuração desses custos de adaptação. (HOOGHE, MARKS, 2003). Ou seja, no caso deste trabalho, pode ser no âmbito da governança que discussões sobre a Controladoria Geral da União e a implementação da LAI se encontrem.

A dificuldade da teorização genérica sobre a implementação, já abordada aqui na menção a Hill e Hupe (ano), mas também presente em Majone e Wildavsky (1978), e reforçada por outros autores, como Wegrich (2015) é inegável. As políticas públicas são diversas. Podem ser específicas em campo, espaço, ou público-alvo, ou absolutamente transversais e universalistas. Podem ser locais ou atingir todos os órgãos de todos os entes da federação. Uma mesma teoria de implementação, genérica, para que atenda adequadamente à compreensão do êxito ou falência de todas as políticas públicas pode necessitar da complexidade importada pelo modelo de Mazmanian e Sabatier (1983).

É importante, neste ponto, voltar ao modelo de coalizões de defesa, de Sabatier e Jenkins (1993), e sua concepção sobre processos de políticas públicas. A concepção do autor difere daquela de política como processo em evolução, de Majone e Wildavsky (1978), entendendo a implementação dentro de um modelo de interação mais complexo, definido pelas ideias e pelas disputas das coalizões.

Neste contexto, as atividades de implementação são consideradas como parte de uma disputa mais ampla entre coalizões de defesa para a posição dominante nos subsistemas de política. Com a integração da implementação na dinâmica global do processo de políticas públicas, a perspectiva de implementação e respectivas questões relativas à implementação bem-sucedida das políticas se perdeu - pelo menos nos debates sobre teorias do processo de políticas. (WEIGRICH, 2015, p.352<sup>34</sup>, tradução livre)

Sugerimos então aqui a partir dos trabalhos anteriores uma abordagem bastante mais sintética sobre condicionantes de implementação, que corre o risco de se apresentar simplista, mas que pode ser mais útil do ponto de vista da análise acadêmica e uma eventual teorização genérica sobre implementação. Examinando as contribuições dos vários autores já diretamente mencionados propomos três variáveis independentes, necessariamente presentes na implementação de políticas:

- (i) o poder ou vontade política;

---

<sup>34</sup> No original: "In this framework, activities of implementation are considered as part of the wider struggle between advocacy coalitions over dominance in policy subsystems. With the integration of implementation into the overall dynamics of the policy process, the implementation perspective and respective questions, concerning successful implementation of policies got lost – at least in the debates about theories of the policy process."

- (ii) os recursos;
- (iii) e a capacidade da burocracia.

Abandona-se o foco no instrumento formal criador da política pública de Mazmanian e Sabatier (1983) mas aproveita-se a proposta central, incorpora-se os elementos de Van Meter e Van Horn (1975) mas de forma a focar naqueles que estão de fato presentes na maioria se não na totalidade das políticas públicas, dos mais diversos tipos, e incorpora-se as críticas e contribuições dos demais autores principalmente no sentido da limitação àquilo que faz parte, essencialmente, da implementação e não de outras etapas ou processos das políticas.

O argumento principal é de que na ausência de qualquer das variáveis – capacidade da burocracia, recursos e poder - em quantidade mínima a política tende a falhar. E elas podem – efetiva se não eficientemente - suprir em importante medida a ausência de outros elementos, apontados por outros autores como condicionantes. Todas as políticas públicas precisam de vontade política, liderança, empreendedores ou o que quer que se queira chamar os indivíduos com efetiva autoridade que a utilizam para levar adiante a implementação. Considerando um órgão público qualquer, com uma burocracia organizada e um regulamento, e que recebe a competência de implementar uma política pública, cada indivíduo que compõe a burocracia tem seus interesses pessoais, como já discutido, e pode estar mais ou menos comprometido com o atingimento dos resultados propostos.

Da vontade política dos líderes das organizações pode decorrer a melhor ou pior mobilização das mesmas em torno dos objetivos das políticas a implementar. Ainda, as dificuldades de comunicação e articulação, ou mesmo competição entre órgãos distintos podem ser superadas ou ampliadas pela vontade de seus líderes. Isto considerando, é claro, que os líderes tenham real autoridade e capacidade de distribuição de recursos dentro de suas organizações, e gerando incentivos internos para o cumprimento dos objetivos da política. Na implementação da LAI a variável poder é bastante evidente. Dada a enorme mudança de comportamento esperada com a adaptação à lei – que não perpassa apenas a disposição a informar, mas também fazê-lo com qualidade e rapidamente, além de forçar, em certa medida, uma melhor organização da informação e dos dados de posse da administração pública – a liderança dentro das organizações é essencial para reorientar interesses e ações em torno do provimento da informação. E é

necessária inclusive para que as organizações superem os incentivos naturais para esconder seus resultados indesejáveis.

Se a vontade política pode tentar suprir, pelo menos parcialmente, outras debilidades – de articulação institucional, de adequação de meios a fins no plano original, de resistências da burocracia, de disposição de recursos, entre outros – “na marra” ou “no berro”, a grande disponibilidade de recursos pode também resolver – efetiva se não eficientemente – problemas de implementação. A expressão, nesse caso, seria “jogar dinheiro no problema até que ele desapareça”. Recursos suficientes, como já discutido por outros autores, são necessários desde o início da implementação sob pena de as políticas nunca serem de fato iniciadas. É evidente que pode haver um “ponto ótimo” de combinação entre técnica, recursos e poder para cada tipo de política. E é provável que os ganhos marginais de mais de qualquer um dos condicionantes sejam decrescentes. Mas o que é relevante aqui não é propor, necessariamente, esse cálculo, mas entender que dadas as limitações da Administração Pública, dado um mínimo essencial, o resultado pode, a priori, ser obtido com mais ou menos eficiência com diferentes combinações.

O dinheiro pode comprar visibilidade e, portanto, tentar alterar o apoio popular e rearticular as forças opositoras. Pode suprir necessidades de cunho gerencial com a contratação de provedores externos de serviço, de sistemas informatizados, ou outras soluções. Mais que isso, eventuais disputas por acesso a recursos entre atores distintos seriam sanadas ou melhoradas apenas pelo dispêndio de mais recursos. No caso da LAI, sistemas informatizados ou mesmo a criação de eventuais mecanismos que premiem a disposição em informar – seja diretamente, com criação de cargos e gratificações para implementadores da lei – ou indiretos, como bônus para organizações que melhor implementem em geral, podem ser imaginados como usos possíveis de recursos materiais.

Sobre a variável capacidade da burocracia, não é necessário o recurso a literatura de psicologia ou gestão de pessoas para se compreender que pessoas pouco capacitadas, por melhor intencionadas ou comprometidas com os objetivos de uma política, serão pouco produtivas. Exemplos hipotéticos abundam: uma equipe responsável pelo estoque de medicamentos em um hospital precisa saber a frequência de uso e a demanda de cada droga, e se ela pode ser substituída com segurança; um professor encarregado de utilizar ferramentas eletrônicas em sala precisa ser minimamente proficiente em seu uso; a

vistoria de obras públicas de grande porte não pode ser feita apenas pela equipe de advogados que escreveu o texto de sua licitação, nem por um engenheiro civil não-especializado, que não conheça as características e exigências técnicas específicas da obra em questão. E, em geral, uma burocracia com maior nível educacional terá maior produtividade, maior capacidade interlocução interna e externamente, e maior facilidade de identificação e compreensão de problemas e sugestão e implementação de soluções – inclusive soluções mais eficientes. Além disso, é possível entender que servidores mais capacitados e com melhor nível educacional tenham melhor compreensão sobre a importância de cada um dos processos e das entregas da burocracia.

Sobre a capacidade da burocracia como fonte de superação de outros problemas, não é difícil compreender que servidores particularmente capacitados sejam capazes de gerar – internamente – soluções para problemas de concepção de uma política, seja melhor adequando meios a fins, seja criando mecanismos mais eficientes de alocação de recursos gerando resultados em geral melhores. Servidores mais capacitados teriam também mais facilidade em resolver problemas de articulação, seja internamente ou entre níveis ou organizações diferentes. O termo capacidade perpassa a formação técnica específica requerida para diversas funções, o nível cultural e educacional em geral, e também a experiência prática - no sentido de existência ou não de *expertise* interna nas organizações para a solução de problemas específicos. Assim, a noção de *path dependence* nas organizações estaria aqui contemplada.

A LAI, por certo, exige disposição para informar, capacidade de, no caso da transparência passiva, organizar o processo de recebimento da demanda, busca da provável fonte da informação e remessa da demanda a ela, controle de prazos, e entrega da resposta com a qualidade exigida, além das necessidades mínimas de padrões de sistematização e armazenamento de dados e informações. No caso da transparência ativa, também há necessidades específicas quanto à capacidade de produção e disponibilização de informações. Assim, em capítulo posterior pretende-se testar esse modelo causal – que, no limite, é apenas uma sintetização de variáveis já exploradas por outros autores – no estudo da implementação da LAI nos executivos estaduais.

Essa navalha de Occam aplicada à implementação, compondo o modelo de poder, recursos e técnica, quando adicionada à abordagem das coalizões de defesa de Sabatier e Jenkins (1993) pode suprir a debilidade identificada por Weigrich (2005). Mesmo se considerarmos as políticas públicas como processos de interação entre

coalizões de defesa, o modelo proposto consegue isolar elementos atinentes à implementação e, desse modo, isolar também a discussão acerca da implementação com ganhos para a teoria e pesquisa em geral no campo.

### 3. A CONCEPÇÃO E CONSTRUÇÃO DA LEI

A lei 12.527 não é produto exclusivo de processos políticos internos. Roberts (2003) e Michener (2010) analisam as leis de acesso a informação pública pelo mundo e apontam uma clara tendência à disseminação das mesmas.

Nas ciências gerenciais a tentativa por parte de organizações de buscar práticas que resultam em melhor desempenho ou em solução mais adequada para algum problema é chamada de *benchmarking*. A observação de práticas de outra organização – com vistas inclusive a eventual tentativa de melhoria – é prática comum, e explorada inclusive para fins de promoção e construção de reconhecimento. Mas a Administração Pública não compete por clientes, e não tem como objetivo primeiro o resultado financeiro. Assim, por mais que se entenda – o que é absolutamente realista – que tomadores de decisão em quaisquer circunstâncias buscam inspiração e soluções em outras organizações similares como forma de economizar recursos, só esse entendimento é muito insuficiente para compreender as motivações e os mecanismos do *benchmarking* da Administração Pública.

No caso das LAIs – assim como de outras várias políticas – a disseminação não aparece como resultado da busca de gestores isolados por soluções específicas. Organizações internacionais governamentais e *think tanks* são, como apontam Roberts (2003) e Michener (2010), centros de disseminação de tais leis. De acordo com os autores, a pressão por leis de acesso a informação foi inicialmente interna – em países desenvolvidos, com democracias antigas - e os adotantes prematuros serviram como efeito demonstração e também impulsionam a difusão, inicialmente para países vizinhos, e também, principalmente a partir da atuação de organizações internacionais, em um processo global.

A difusão internacional ou transferência de normas e políticas públicas em geral vem sendo discutida teórica e empiricamente desde a década de 1990, a partir de perspectivas tanto mais sociológicas quanto institucionalistas (ROSE, 1991; HAAS, 1992; DOLOWITZ, MARSH, 1996; FINNEMORE, SIKKINK, 1998; EVANS, DAVIES, 1999). A intensidade da difusão e transferência tem crescido, e os autores creditam o fenômeno aos recursos tecnológicos que facilitam a comunicação e o compartilhamento de informações e idéias, atingindo formuladores de políticas públicas, além de sugestão e pressão de organizações internacionais. (DOLOWITZ, MARSH, 2000; EVANS, DAVIES, 1999)

Transferência de políticas, emulação e *lesson-drawing* se referem a um processo em que o conhecimento sobre políticas, medidas administrativas, instituições etc., em uma ocasião e / ou o local é usado no desenvolvimento de políticas, medidas administrativas e instituições em outra ocasião e/ou lugar. (DOLOWITZ, MARSH, 1996, p.344<sup>35</sup>, tradução livre)

*Lesson-drawing*, como estudado por Rose (1991), é a prática de tentativa de aprendizado a partir das políticas realizadas por outros, seja como uma lição positiva ou negativa (o que não fazer). Gestores públicos, de acordo com o autor, são avessos aos riscos inerentes a políticas que nunca foram tentadas, preferindo buscar alternativas que já tenham resultado conhecido. Os altos custos e riscos envolvidos na tentativa de inovação em políticas públicas são incentivo para a busca de lições, de soluções incrementais, e de alternativas que encontrem menos resistência à implementação. O *lesson-drawing* passa por três fases e ocorre em cinco graus distintos, de acordo com Rose (1991). A primeira fase é a de busca ativa de soluções em outros países, que é seguida da avaliação da pertinência da lição estrangeira à demanda colocada ao gestor. A fase final é a concepção da política nacional a partir das lições aprendidas, que pode se dar na forma de cópia, emulação, hibridização, síntese e inspiração. A cópia é transferência completa, a emulação é como o autor chama o uso de uma experiência estrangeira como padrão para a nacional/local, importando as ideias fundamentais da política com alguns cuidados de adaptação, a hibridização e a síntese exigem *lesson-drawing* de mais de uma experiência estrangeira e sua combinação, e a inspiração é mais difusa, acontecendo quando uma determinada política ou aspecto relacionado a ela serve como influência para gestores públicos trazendo o conhecimento de novas possibilidades e levando a novas concepções, não necessariamente idênticas àquela que serviu como inspiração inicial. Dolowitz e Marsh (2000) empregam os mesmos tipos de Rose (1991) – combinando hibridização e síntese em um só - para discutir a transferência de políticas, que será examinada adiante.

O conceito de comunidades epistêmicas bem como seu papel na conformação do debate internacional sobre políticas públicas e na definição de políticas nacionais é discutido por Haas (1992). Para ele,

---

<sup>35</sup> No original: “Policy transfer, emulation and lesson drawing all refer to a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place.”

Uma comunidade epistêmica é uma rede de profissionais com reconhecida experiência e competência em um domínio específico e uma reivindicação de autoridade quanto ao conhecimento relevante para políticas dentro desse domínio ou assunto. Apesar de uma comunidade epistêmica poder ser constituída por profissionais de uma variedade de disciplinas e experiências, eles têm (1) um conjunto compartilhado de crenças normativas e de princípios, que fornecem uma lógica baseada em valor para a ação social dos membros da comunidade; (2) crenças sobre causas compartilhadas, que são derivadas de sua análise das práticas que conduzem ou que contribuem para um conjunto central de problemas em seu domínio e que, então, servem como base para elucidar as múltiplas ligações entre os possíveis ações de políticas e resultados desejados; (3) noções de validade compartilhadas, isto é, critérios intersubjetivos, definidos internamente para pesagem e validação dos conhecimentos no domínio das suas competências; e (4) uma iniciativa comum para a política, isto é, um conjunto de práticas comuns associados com um conjunto de problemas para os quais a sua competência profissional é direcionada, presumivelmente pela convicção de que o bem-estar humano será aumentado como consequência. (HAAS, 1992, p.3, tradução livre<sup>36</sup>)

As comunidades epistêmicas não necessariamente estão concentradas em um espaço específico. A característica de grupo decorre dos significados intersubjetivos, padrões de raciocínio, valores e interpretações que compartilham. Como os Estados lidam com as incertezas buscando soluções e respostas para problemas muitas vezes complexos, e as comunidades epistêmicas produzem conhecimento, interpretações e respostas técnicas ou que se apresentam como técnicas, elas servem como consultoras ou fontes de aconselhamento, e ajudam os estados na resolução de problemas. Para Haas (1991), os tomadores de decisão consultam comunidades epistêmicas pois elas são capazes de elucidar relações de causa e efeito envolvidas em problemas complexos, podendo inclusive indicar vencedores e perdedores, e reduzindo, portanto, incertezas. Ainda, elas podem ajudar na compreensão das interconexões entre eventos, indicando possíveis consequências de ações e inação. Portanto, elas podem ajudar com que os

---

<sup>36</sup> No original: “An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area. Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of disciplines and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise—that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence.”

tomadores de decisão tenham, inclusive, mais clareza sobre os próprios interesses em determinados contextos.

Comunidades epistêmicas podem ajudar a formular políticas. Seu papel nesse aspecto vai depender das razões pelas quais sua ajuda é buscada. Em alguns casos, tomadores de decisão buscarão aconselhamento para conseguir informação que legitimará ou justificará uma política que eles desejam seguir com fins políticos. Os esforços de uma comunidade epistêmica podem, então, ser limitados a resolver os detalhes da política, ajudando os tomadores de decisão a antecipar conflitos de interesse que podem surgir em relação a pontos específicos, e então construir coalizões em apoio à política. Se a política é instituída e problemas resultam, os tomadores de decisão têm a opção de apontar a informação dada a eles por especialistas e espalhar a culpa. Novamente, no entanto, é importante salientar que comunidades epistêmicas chamadas por razões políticas podem ter êxito em impor suas visões e trabalhar para objetivos diferentes daqueles inicialmente almejados pelos tomadores de decisão. (HAAS, 1992, p.15-16, tradução livre<sup>37</sup>)

O trabalho de Evans e Davies (1999), discutido adiante, faz referência às comunidades epistêmicas – seus membros, mais especificamente - como agentes de transferência de políticas, e também Dolowitz e Marsh (2010) atribuem a elas papel central: “*Redes internacionais de políticas, coalizões de defesa ou comunidades epistêmicas desenvolvem e promovem ideias*” (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p.21<sup>38</sup>). Assim, por mais que não discuta em detalhe o processo de transferência de políticas públicas, Haas (1992) faz uma contribuição definitiva à literatura por delinear as características centrais e as capacidades de um componente fundamental para as discussões de transferência de políticas públicas. Mais que isso, ele esclarece o papel das ideias e valores compartilhados para a conformação do grupo. Nesse sentido, se aproxima de Sabatier e Jenkins (1993), uma vez que as coalizões de defesa e as comunidades epistêmicas se limitam ou definem no meio das várias correntes teóricas e políticas de maneira semelhante.

---

<sup>37</sup> No original: “Epistemic communities can help formulate policies. Their role in this regard will depend on the reasons for which their advice is sought. In some cases, decision makers will seek advice to gain information which will justify or legitimate a policy that they wish to pursue for political ends. An epistemic community's efforts might thus be limited to working out the details of the policy, helping decision makers anticipate the conflicts of interest that would emerge with respect to particular points, and then building coalitions in support of the policy. If the policy is instituted and problems ensue, the decision makers have the option of pointing to the information given to them by experts and spreading the blame. Again, however, it is important to stress that epistemic communities called in for political reasons may succeed in imposing their views and moving toward goals other than those initially envisioned by the decision makers.”

<sup>38</sup> No original: “International policy networks, advocacy coalitions or epistemic communities develop and promote ideas.”

Considerando que políticas públicas são construídas a partir de pressupostos fundamentais, que não são mais que noções sobre ações apropriadas/desejáveis para o atingimento de resultados também considerados apropriados/desejáveis – ou seja, normas – cabe a inclusão aqui do trabalho de Finnemore e Sikkink<sup>39</sup> (1998) sobre difusão internacional de normas. A partir de pesquisa empírica, as autoras traçam um “ciclo de vida” de normas que passam por difusão internacional, demonstrando particularmente bem o papel das organizações internacionais como plataformas de difusão.

A primeira das três fases do ciclo de vida da norma, a de sua emergência, normalmente depende do trabalho de um conjunto limitado de empreendedores – defensores da norma que têm como ferramenta principal seu próprio poder de persuasão e agem motivados por idealismo e compromisso pessoal. Tais empreendedores chamam a atenção para questões específicas e criam enquadramento para as mesmas, estabelecendo modos de interpretação e percepção que encontram ressonância nas normas que promovem. As organizações internacionais servem como plataformas para a emergência e principalmente para difusão de normas, segundo Finnemore e Sikkink (1998), por sua influência e autoridade/legitimidade técnica, expertise e informação aplicáveis à mudança de comportamento dos Estados.

Redes de ONGs e de organizações intergovernamentais (OIGs) tratando com Estados poderosos, no entanto, raramente são capazes de “coagir” a concordância com uma norma – elas devem persuadir. Elas devem pegar o que é visto como natural ou apropriado e converter em algo percebido como errado ou inapropriado. Esse processo não está necessariamente ou inteiramente no campo da racionalidade, ainda que fatos e informação possam ser organizados para apoiar afirmações. Afeto, empatia, e crenças morais ou de princípio podem estar profundamente envolvidas, dado que o objetivo final não é desafiar a “verdade” de algo, mas desafiar se é bom, apropriado ou louvável. Em tais casos, o que a rede organizacional provê é informação e acesso a públicos importantes para aquela informação, especialmente mídia e tomadores de decisão. (FINNEMORE, SIKKINK, 1998, p.900, tradução livre<sup>40</sup>)

---

<sup>39</sup> Trata-se de um trabalho muito influente no campo de Relações Internacionais, mas relativamente pouco citado na literatura de transferência de políticas públicas.

<sup>40</sup> No original: “Networks of NGOs and intergovernmental organizations (IGOs) dealing with powerful states, however, are rarely able to “coerce” agreement to a norm—they must persuade. They must take what is seen as natural or appropriate and convert it into something perceived as wrong or inappropriate. This process is not necessarily or entirely in the realm of reason, though facts and information may be marshaled to support claims. Affect, empathy, and principled or moral beliefs may also be deeply involved, since the ultimate goal is not to challenge the “truth” of something, but to challenge whether it is good, appropriate, and deserving of praise. In these cases, what the organizational

A segunda fase, que as autoras denominam de cascata de norma, ocorre via de regra por meio da legitimidade e da reputação das organizações internacionais, que se tornam elas mesmas atores centrais da difusão. O mecanismo dominante, nesta fase, para a difusão de normas passa a ser a socialização no ambiente internacional, o efeito demonstração dos Estados, promovido pelas organizações internacionais, e a institucionalização em geral. A palavra socialização, como empregada pelas autoras, tem exatamente o sentido amplamente empregado na sociologia, de incorporação ou assimilação de hábitos ou padrões, ou internalização, onde o “indivíduo” exposto à sociedade e seu conjunto prevalente de normas é o Estado.

A difusão mais veloz, a “cascata” ou “contágio”, é produto em grande medida das relações do sistema internacional, motivando *ou não* pressões domésticas. *“Até o ponto crítico, pouca mudança normativa ocorre sem significativos movimentos domésticos amparando tal mudança. Após o ponto crítico ser atingido, no entanto, uma dinâmica distinta se inicia”* (FINNEMORE, SIKKINK, 1998, p.902<sup>41</sup>). A socialização, principal mecanismo dessa segunda fase, ocorre a partir das relações entre Estados e entre eles e as organizações internacionais, através do diálogo diplomático e seus mecanismos de censura ou elogio – se apenas no âmbito de declarações – ou incentivos e desincentivos (sanções) materiais<sup>42</sup>, no caso de negociações uni ou multilaterais entre Estados ou entre Estados e organizações internacionais com possibilidade de mobilização de recursos materiais. Assim, Estados, organizações internacionais e empreendedores de normas com o apoio ou dentro deles se tornam agentes de socialização<sup>43</sup> a partir dos incentivos e desincentivos que geram e das pressões que exercem, e pela capacidade de monitoramento do comportamento desejado. Assim, mais que aprovação ou demanda doméstica, trata-se de uma questão de legitimidade ou reputação internacional.

---

network provides is information and access to important audiences for that information, especially media and decisionmakers.”

<sup>41</sup> No original: “Up to the tipping point, little normative change occurs without significant domestic movements supporting such change. After the tipping point has been reached, however, a different dynamic begins”

<sup>42</sup> Empréstimos, doações, cooperação técnica etc.

<sup>43</sup> A socialização e a adesão às normas tidas como adequadas perpassa, segundo as autoras, a percepção de identidade dos Estados. Finnemore e Sikkink (1998), construtivistas, entendem o sistema internacional como uma sociedade de estados na qual eles assumem identidades e desempenham/interpretam papéis, de modo análogo a uma sociedade de indivíduos. Portanto, adeririam a normas apresentadas, percebidas ou interpretadas como liberais Estados de identidade liberal, a normas pluralistas Estados com identidade pluralista, e assim por diante.

A terceira fase, da internalização, pressupõe um grau tão elevado de institucionalização da norma em que ela se sustenta pela busca de conformidade com o padrão. A não adesão é identificada como comportamento desviante. Mas, evidentemente, nem toda norma atinge a terceira fase, nem é necessário que atinja para que se torne prevalente na sociedade internacional.

Sobre as condições para a adesão a normas, as autoras apontam que há diferenças empiricamente evidentes na chance de adoção.

Algumas normas domésticas parecem ser candidatas mais propícias para internacionalização que outras. Isso pode ser devido tanto à própria qualidade da norma [...] ou à qualidade dos Estados promovendo a norma. [...] Normas de Estados amplamente vistos como exitosos e modelos desejáveis são, logo, propensas a se tornarem proeminentes e difusas. (FINNEMORE, SIKKINK, 1998, p.906, tradução livre<sup>44</sup>)

Mais, caso os Estados ou seus líderes se sintam inseguros sobre sua reputação ou reconhecimento internacional, eles tendem a buscar legitimação internacional, o que os levaria a um comportamento mais aguerrido na adesão; normas mais universalistas ou que encontram melhor ressonância com outras normas já internalizadas também têm maior potencial de difusão, de acordo com Finnemore e Sikkink (1998). Apesar de basearem seu argumento na socialização dos Estados – “*logic of appropriateness*” - as autoras não ignoram o papel da racionalidade estratégica – “*logic of consequences*”:

Nosso ponto é simplesmente que processos de construção social e barganha estratégica são profundamente entrelaçados, e enquanto se aguarda um melhor tratamento teórico desta relação sugere-se que, no mínimo, uma análise organizada da relação entre racionalidade e contexto social pode ter dois caminhos: pode-se demonstrar a escolha racional como produtora de conhecimento social tão facilmente quanto pode-se demonstrar o contexto social como um fundo para a escolha racional, a depender da questão empírica sendo pesquisada. (FINNEMORE, SIKKINK, 1998, p.912<sup>45</sup>)

---

<sup>44</sup> No original: “Some domestic norms appear more likely candidates for internationalization than others. This could be due either to the quality of the norm itself [...] or to the quality of the states promoting the norm. [...] Norms held by states widely viewed as successful and desirable models are thus likely to become prominent and diffuse.”

<sup>45</sup> No original: “Our point is simply that processes of social construction and strategic bargaining are deeply intertwined, and pending a better theoretical treatment of this relationship we suggest that, at a minimum, a staged analysis of the relationship between rationality and social context could run either way: one could model rational choice as producing social knowledge as easily as one could model social context as a background for rational choice, depending on the empirical question being researched.”

Dolowitz e Marsh (1996) se voltam à literatura relacionada à transferência de políticas em geral e tentam organizá-la e complementá-la, especificando categorias e classificações, conformando o esboço de uma eventual teoria geral de transferência de políticas – trabalho este que é refinado em artigo publicado em 2000. O modelo por eles apresentado é sintetizado na tabela abaixo, que traz seus elementos principais<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Os autores organizam seu argumento a partir de sete perguntas: (i) Por que os atores realizam transferência de políticas públicas?; (ii) Quem são os atores envolvidos no processo?; (iii) O que é transferido?; (iv) De onde as lições são tiradas?; (v) Quais os diferentes graus de transferência?; (vi) O que restringe ou facilita o processo de transferência de uma política pública? (vii) Como a transferência se relaciona com o sucesso ou o fracasso da política pública?

TABELA 1 - SÍNTESE DOS ELEMENTOS DO MODELO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS DE DOLOWITZ E MARSH (2000)

Por que transferir ?			Quem se envolve na transferência?	O que é transferido?	De onde é transferido?		Graus de Transferência	Restrições para a Transferência	Como demonstrar a transferência?	Como a transferência leva ao fracasso da política?	
Contínuo											
Por querer .....	Por precisar										
Voluntário	Misto	Coercitivo				Dentro do país	Internacional				
<i>Lesson drawing</i> (racionalidade perfeita)	<i>Lesson drawing</i> (racionalidade limitada)	Imposição direta	Políticos eleitos	Políticas (Objetivos) (conteúdo) (instrumentos)	Interno	Governo interno (diferentes agências ou níveis)	Organizações internacionais	Cópia	Complexidade política	Mídia	Transferência desinformada
	Pressões internacionais	Grupos de pressão	Servidores públicos/ burocratas		Global		Governos nacionais ou regionais	Emulação	Políticas anteriores	Relatórios	Transferência incompleta
	Externalidades (imagem) (consenso) (percepções)	Partidos políticos	Instituições	Programas				Mistura	Estrutura Institucional	Conferências, reuniões, visitas	Transferência inadequada
	Condicionalidades (empréstimos) (atividade empresarial)		Ideologias	Lições negativas				Inspiração	Possibilidade estrutural (ideologia/ cultura/ linguagem/ tecnologia)	Comunicados	
	Obrigações		Atitudes/ variáveis culturais								
			Especialistas, consultores, corporações transnacionais, instituições supranacionais								

Fonte: adaptado/traduzido de Dolowitz e Marsh (2000)

Quanto ao primeiro elemento da tabela, os autores diferenciam a transferência voluntária e coercitiva, em um contínuo que vai do extremo da transferência plenamente voluntária, considerando *lesson-drawing* com racionalidade perfeita, ou seja, os atores escolhem uma política como resposta racional a um problema, ao extremo da total imposição direta. A escolha plenamente voluntária de copiar ou se inspirar em uma política de outrem decorre de “*some form of dissatisfaction or problem with the status quo*” (Dolowitz, Marsh, 1996, p. 346), como a percepção, pela população, por autoridades, ou mesmo por ambos, de algum problema a resolver ou alguma inadequação das políticas existentes. O contínuo perpassa a mescla de elementos voluntários e involuntários, como quando a transferência é voluntária mas iniciada pela busca de aceitação ou reconhecimento internacional.

A emergência de um consenso internacional pode também atuar como um fator de impulso. Quando a comunidade internacional define um problema em uma determinada maneira, e ainda mais quando uma solução comum para tal problema foi introduzida em um número de países, então países que não adotam essa definição ou solução vão enfrentar pressão crescente para se juntar à ‘comunidade’ internacional implementando programas ou políticas públicas similares. (DOLOWITZ, MARSH, 1996, p. 349<sup>47</sup>)

Os autores consideram também os casos em que a transferência de política é condição imposta por financiadores internacionais, ou para membresia em organizações internacionais. A análise dos atores envolvidos na transferência sinaliza sua motivação, e diferentes políticas resultam de motivações diferentes.

Finalmente, quando a transferência de política pública ocorre é provável que afete as motivações dos atores envolvidos no processo. Por exemplo, se a transferência de política pública é realizada durante períodos de estabilidade social, política e econômica em um país tal transferência possivelmente será voluntária. No entanto, se há algum tipo de crise política, então a transferência possivelmente terá alguns elementos coercitivos. Igualmente, se existe algum tipo de ‘crise’ global, tal como a crise econômica do meio da década de 1980, os atores são mais propensos a sentir alguma pressão em participar na transferência. Isso também acontecerá se houver alguma forma de movimento internacional em direção a uma política aceitável, como a

---

<sup>47</sup> No original: “The emergence of an international consensus may also act as a push factor. When the international community defines a problem in a particular way, and even more when a common solution to that problem has been introduced in a number of nations, then nations not adopting this definition or solution will face increasing pressure to join the international ‘community’ by implementing similar programmes or policies.”

disseminação global de programas de privatização e políticas para o trabalho. (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p. 17<sup>48</sup>)

Evans e Davies (1999), entendendo que a transferência de políticas é um fenômeno essencialmente transorganizacional, analisam a transferência de políticas a partir de redes criadas em torno de políticas específicas, com participação limitada e de característica tecnocrática. São as *policy transfer networks*, redes de transferência de políticas entre a alta burocracia e políticos afetados. Ou seja, por mais que a transferência aconteça entre grandes organizações – por exemplo, uma grande organização internacional e um o governo central estatal – ela acontece a partir de uma elite de atores, com acesso a recursos, que compartilham as premissas básicas ligadas a tal política, interagindo direta e frequentemente.

Redes de transferência de políticas públicas são um fenômeno *ad hoc*, orientado para ação, conformado com a intenção específica de edificar mudança de políticas públicas. Elas existem apenas enquanto a transferência está acontecendo. Por implicação, as redes de transferências de políticas públicas importam porque sem elas outras políticas poderiam ser adotadas. Diferentes níveis de governo participam de redes de transferência por várias razões. Quando governos (locais, regionais, nacionais ou supranacionais) se envolvem nessas redes, isso reflete uma interação entre (1) a necessidade de satisfazer problemas específicos de políticas, (2) ganhar acesso a outras redes organizacionais, (3) promover valores motivadores relevantes (de regime, discursivos, ideológicos), e (4) prover certas habilidades essenciais e recursos de conhecimento. (EVANS, DAVIES, 1999, p.376<sup>49</sup>)

O êxito das redes depende da capacidade de satisfação do objetivo de política, em situação de soma positiva, na qual a mobilização cognitiva – como os atores

---

<sup>48</sup> No original: “Finally, when policy transfer occurs it is likely to affect the motivations of the actors engaging in the process. For example, if policy transfer is undertaken during periods of social, political and economic stability within a nation such transfer is likely to be voluntary. However, if there is some form of political crisis, then policy transfer is likely to have some coercive elements. Equally, if there is some form of “global” crisis, such as the economic downturn during the mid-1980s, actors are more likely to feel some pressure to engage in transfer. This will also happen if there is some form of international movement toward an acceptable policy, such as the global spread of privatization programs and welfare policies.”

<sup>49</sup> No original: “Policy transfer networks are an *ad hoc*, action-oriented phenomenon set up with the specific intention of engineering policy change. They exist only for the time that a transfer is occurring. By implication, policy transfer networks matter because without them other policies might be adopted. Different levels of government participate in transfer networks for a variety of reasons. When governments (local, regional, national or supranational) engage with these networks, it reflects an interaction between (1) the need to satisfy objective policy problems, (2) gaining access to other organizational networks, (3) further relevant motivating values (regime-pull, discourse-pull, ideological factors), and (4) providing certain essential skills and knowledge resources.”

denominam a troca de ideias e conhecimento - é ferramenta fundamental. As mesmas redes, com pequenas distinções no processo, atuam na transferência coercitiva de políticas. Sobre ela, Evans e Davies (1999) avançam pouco no que afirmam Dolowitz e Marsh (1996), sobre acontecer quando um governo ou organização internacional insiste na adoção de uma determinada política por um país.

Eis o esquema apresentado para o processo, similar no caso de transferência voluntária quanto coercitiva: *“a emergência de uma rede de transferência de política pública começa com o reconhecimento, por uma elite tomadora de decisão, de políticos ou burocratas, da existência de um problema de decisão que requer, devido a fatores do contexto, atenção urgente”* (EVANS, DAVIES, 1999, p.377<sup>50</sup>), após o reconhecimento da necessidade, passa-se à busca de soluções e, a partir dela, ocorre o contato com um potencial agente de transferência com capacidade de realizar a mobilização cognitiva necessária. Após o contato inicial a troca de informações se intensifica, com o agente de transferência demonstrando a capacidade de tal transferência e, caso existe comprometimento dos envolvidos, passa-se à conformação da rede em si, com o fornecimento de informação detalhada, no processo de interação.

Frequentemente será esperado que o agente da transferência organize fóruns para a troca de ideias entre o cliente e elites com conhecimento relevante da política. Podem ter a forma de representantes de uma comunidade epistêmica com crenças profissionais semelhantes, padrões de julgamento, e compartilham preocupações comuns acerca das políticas. Um contexto de interação pode então ter lugar com a organização de seminários, missões de pesquisa, conferências e troca de documentos especializados de aconselhamento (por exemplo rascunho de legislação). É através dessas formas de atividades de difusão que agentes de transferências conseguem atuar como um canal para o desenvolvimento de conhecimento consensual. (EVANS, DAVIES, 1999, p.379, tradução livre<sup>51</sup>)

---

<sup>50</sup> No original: “the emergence of a policy transfer network begins with the recognition by a decision-making elite, politicians or bureaucrats, of the existence of a decision problem which requires, due to contextual factors, pressing attention.”

<sup>51</sup> No original: “The agent of transfer will often be expected to organize forums for the exchange of ideas between the client and knowledge elites with policy relevant knowledge. These may take the form of representatives of an epistemic community who have similar professional beliefs and standards of judgement and share common policy concerns. A context of interaction may therefore take place through the organization of seminars, fact-finding missions, conferences and the exchange of specialist policy advice documents (for example the drafting of legislation). It is through these forms of diffusion activity that agents of transfer can act as a channel for the development of consensual knowledge.”

Avalia-se, então, o que será transferido e o grau da transferência – se mais próximo da política original, como uma cópia ou quase cópia, ou inspiração geral sujeita a adaptação, decide-se e implementa-se a política.

### **3.1. Acesso a Informação e a influencia do contexto internacional**

Este trabalho emprega o argumento de que a LAI faz parte de um conjunto de políticas de transparência e controle, que perpassa a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Transparência e, mais recentemente, a Lei Anticorrupção (12.846/2013). No ambiente internacional, no entanto, não se pode falar de política pública tal como na política interna. As organizações internacionais têm, pelo menos de acordo com parte<sup>52</sup> da literatura de Relações Internacionais, efetiva capacidade de influência sobre o comportamento dos Estados. Mas não têm autoridade direta, fazendo com que o equivalente internacional à “implementação” de políticas dependa da vontade dos Estados, soberanos. Sobre as organizações internacionais e o sistema internacional, cabem aqui a discussão de dois pontos relevantes, que por vezes se sobrepõem e confundem: a confiança entre Estados e sua relação com a estabilidade no sistema internacional; e a autoridade e influência das organizações internacionais sobre os Estados.

Não se questiona, entre as correntes principais das Relações Internacionais, que a desconfiança, considerando que os Estados convivem em um sistema internacional anárquico, ou seja, onde inexistente autoridade externa capaz de impor obediência a regras acordadas, é condicionante central para o comportamento dos Estados. Mas as organizações internacionais são produto da vontade de Estados, e negociadas entre eles.

Considerando que os Estados soberanos convivem em um sistema internacional anárquico, a cooperação, mesmo em face de objetivos comuns, pode não ser alcançada dado o incentivo à não-cooperação, normalmente explicado a partir da distribuição de *payoffs* do dilema do prisioneiro. Ou seja, há fortes desincentivos para a cooperação ou traição de acordos, visto que os maiores ganhos para cada um dos Estados acontecem quando apenas eles traem o acordo, e o pior dos cenários é o que decorre de cooperar e ser traído. Evitando o pior cenário, por desconfiança, estabelece-se um resultado sub-

---

<sup>52</sup> Excluem-se do conjunto de correntes que defendem a capacidade de as Organizações Internacionais terem influencia real sobre os Estados principalmente, senão apenas, os Realistas - corrente mais ligada aos estudos de segurança e estabilidade sistêmica - *high politics*.

ótimo de não-cooperação. As organizações internacionais surgem como possível mecanismo de superação do dilema do prisioneiro, possibilitando atingir um resultado coletivamente melhor, por gerarem incentivos de longo prazo para a cooperação e por reduzirem a desconfiança. Portanto, organizações internacionais são negociadas e criadas pelos Estados para facilitar a cooperação, reduzindo a desconfiança entre as partes. Essa redução da desconfiança ocorre pela aproximação em geral entre os Estados, a partir da membresia em um mesmo grupo, e por regras específicas de supervisão e transparência, melhorando em quantidade, qualidade, e velocidade o fluxo de informações sobre cada Estado<sup>53</sup>. Em síntese, menos desconfiança e mais transparência são importantes para que os Estados obtenham maiores ganhos da cooperação no sistema internacional.(AXELROD, KEOHANE 1985; GRIECO, 1988; KEOHANE, 1982; KRASNER, 1982)

Do mais geral ao mais específico, dos argumentos acerca da desconfiança gerada por acordos secretos à época da 1ª Guerra Mundial<sup>54</sup> (NYE, 2007), a, por exemplo, o entendimento de que a troca de informações foi crucial para evitar a escalada dos conflitos entre Índia e Paquistão em torno das águas do rio Indo (WOLF *et al*, 2010), não há dissenso, nas Relações Internacionais, sobre a busca de transparência em geral pelos Estados por meio das organizações internacionais. Especificamente sobre as leis nacionais ligadas à transparência pública interna, a literatura também aponta para influência de organizações internacionais, relacionando tal influencia à necessidade de estabilidade e melhores condições para mercados financeiros e investimentos.

Sobre a autoridade das organizações internacionais, importa compreender que ela decorre de mandato dos próprios Estados, mas seu poder tem algumas nuances que são, aqui, particularmente interessantes, por serem independentes deles.

Organizações Internacionais podem se tornar locais autônomos de autoridade independente de “principais” estatais que podem tê-las criado devido ao poder de pelo menos duas fontes: (1) a legitimidade da autoridade racional-legal que incorporam e (2) controle sobre expertise técnica e informação. (BARNETT, FINNEMORE, 1999, p.707<sup>55</sup>, tradução livre).

---

<sup>53</sup> Diversos são os mecanismos para tanto, como envio periódico de relatórios, possibilidade de missões internacionais de supervisão, necessidade de adesão a regras internas da organização, registro junto à organização de ações atinentes a seu escopo etc.

<sup>54</sup> Hoje todos os acordos internacionais são públicos, registrados junto às Nações Unidas, como determinado no artigo 102 da carta fundacional da organização.

<sup>55</sup> No original: “IOs can become autonomous sites of authority independent from the state “principals” who may have created them because of power flowing from at least two sources: (1) the

As organizações internacionais são compostas por uma burocracia, um corpo técnico especializado capaz de tomar decisões e influenciar a agenda política, de forma relativamente independente dos Estados. Uma vez criadas, tais organizações passam a ter interesses próprios e capacidades próprias de influência, atreladas a sua legitimidade internacional. É o caso da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, da UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, da OEA – Organização dos Estados Americanos, da UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, e do Banco Mundial. Organizações ligadas à disseminação de normas e políticas de transparência, formadas por burocratas formados nas melhores escolas de política e economia, e influentes pela *expertise* dessa burocracia, pela informação que possuem, produzem e divulgam, e por terem recebido dos Estados que as criaram a autoridade racional-legal para se ocuparem das áreas específicas em que atuam.

As organizações citadas acima têm atuação direta na disseminação das normas de transparência e acesso à informação. Michener (2010), analisa as leis de acesso a informação no mundo e, em particular, na América Latina, e aponta uma clara tendência à disseminação das mesmas, notadamente a partir do trabalho de *think tanks* e organizações governamentais internacionais, a partir de 1999. De acordo com o autor, a pressão por leis de acesso a informação é inicialmente interna, e os adotantes prematuros servem como efeito demonstração e também impulsionam a difusão para países vizinhos. Sua pesquisa reflete claramente as conclusões do trabalho de Finnemore e Sikkink (1998). A disseminação da política pública de acesso a informação ganha corpo entre 1999 e 2009 por pressão internacional, e este é também o período com maior número de adesões. Michener (2010) aponta as crises econômicas da década de 90 e as instituições financeiras internacionais como principais impulsionadores da idéia de transparência pública, apresentada como remédio no combate à corrupção, mas usada como um mecanismo de controle por tais instituições financeiras. Nesse período, em 2000, aprovou-se no Brasil a Lei de Responsabilidade Fiscal, em um momento de demanda internacional pelo ajuste das contas públicas.

---

legitimacy of the rational-legal authority they embody and (2) control over technical expertise and information.”

O autor aponta que após 2006 ocorre uma mudança no conteúdo das leis no sentido de tratamento da informação menos como meio ou ferramenta (controle da corrupção) e mais como direito.

Em muitos aspectos, o movimento de rolo compressor que varreu a América Latina reflete o modelo de ciclo de vida de uma norma (Finnemore e Sikkink, 2005) desde sua “emergência” como uma medida simbólica e demanda com interesse especial (1969-95), para uma “cascata” de demandas internacionais para adoção de leis como ferramenta para accountability (1996-2005), e finalmente sua “internalização” como normativa de pleno direito (2006- ). Como tratado anteriormente, mais dois países da América Latina estão considerando legislações atualmente, Brasil e El Salvador. [...] Em oito anos (2002-2010) onze leis e dois decretos avançaram na região. (MICHENER, 2010, p. 29-30, tradução livre<sup>56</sup>)

Especificamente sobre o caso brasileiro – o último país da América Latina a adotar uma lei de acesso a informação, o autor sustenta que isso se deve à força dos presidentes, Lula e Fernando Henrique, e à falta de pressão da mídia. Em sua pesquisa, ele demonstra serem essas as principais condicionantes da adoção e da força das leis de acesso. Apesar do discurso e do programa da esquerda, no poder no auge da disseminação da norma, Michener (2010) mostra que presidentes fortes (dotados de elevados poderes legislativos e com controle sobre a agenda) têm grandes desincentivos para a implementação de reformas de transparência. Os acordos políticos que sustentam a presidência - no caso brasileiro, o presidencialismo de coalizão – são traçados com troca de recursos e posições por suporte político.

Apesar de a lei específica sobre acesso a informação pública ser recente, outros mecanismos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, a criação da Controladoria Geral da União, em 2003, marcaram um processo de aumento da transparência da gestão pública no Brasil, ainda que centrada inicialmente no controle orçamentário e ajuste fiscal. Para além das pressões recebidas do Banco Mundial e outras instituições financeiras internacionais, e da participação aparentemente ativa junto à Organização dos Estados Americanos e à Organização para a Cooperação e

---

<sup>56</sup> No original: “In many ways, the juggernaut movement that has swept across Latin America reflects the model life-cycle of a norm (Finnemore and Sikkink 2005) from its “emergence” as a symbolic measure and special interest demand (1969- 95), to a “cascade” of international demands to adopt laws as a tool for accountability (1996-2005), and finally to its “internalization” as a full-fledged normative right (2006-). As referred to earlier, two more Latin American countries, Brazil and El Salvador, are currently considering legislation. Several more have yet to adopt laws and numerous others urgently require reform. In eight years (2002- 2010) the region has advanced eleven laws and two decrees.”

Desenvolvimento Econômico, ainda se pode citar as reformas administrativas pelas quais passaram o executivo federal e vários estados, que incorporam a idéias de governança das quais a transparência não é distante. Se tomada como uma política pública e não como uma lei isolada, a transparência já estava *em construção* no Brasil no início dos anos 2000. Resta compreender, assim, como esse processo contribuiu para a formulação final da transparência. O que nos apresentam Michener (2010), Mendel (2009), e os produtos de organizações internacionais tão diversas como UNESCO, PNUD, OCDE, OEA e ONUDC podem conformar aquilo a que Dolowitz e Marsh (1996) se referiram como um consenso internacional, neste caso com problema e solução apontados, e forte pressão para adequação.

A “primeira LAI”, e o primeiro “projeto de LAI” se é que se pode tratar assim propostas normativa com conteúdo tão distinto, são a lei 11.111 de 2005, já mencionada, que se prestava mais a regulamentar o sigilo, sem trazer quaisquer indicações sobre tramitação de pedidos de informação. O primeiro projeto de lei mais parecido com o que é hoje a LAI brasileira é o 219 de 2003, que, aliás, teve a LAI, formalmente, como seu substitutivo na tramitação legislativa. E é anterior, portanto, à lei 11.111. Mas o contexto da transparência no Brasil perpassa, antes, avanços menores e mais focados na transparência fiscal.

Sobre a tramitação e as dificuldades de aprovação da LAI, Angélico (2012) faz um resumo consistente da ação da sociedade civil, notadamente da ABRAJI - Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, e da evolução da discussão dentro do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, criado pela CGU em 2004 e coincidindo com o diálogo entre os ativistas da sociedade civil e as primeiras discussões do projeto de lei original, de 2003, de autoria do deputado Reginaldo Lopes.

A dilatação do prazo entre a primeira proposta, de 2003, e a aprovação da LAI, em substitutivo, em 2005, já é indício de que não se tratou de um debate fácil. Angélico (2012) relata a resistência apresentada por algumas frentes no Congresso Nacional, especificamente pelos ex-presidentes Fernando Collor e José Sarney, e as tentativas do primeiro de, se não barrar a tramitação, ao menos alterar substantivamente o projeto.

Mas o projeto teria sido, como relata Angélico (2012) a partir de entrevistas com atores diretamente envolvidos, produzido após extenso trabalho no Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, e com atenção não só da CGU mas também da Casa Civil e outros órgãos interessados. O novo projeto foi apresentado em 2009. Mas entre a apresentação e a aprovação não agiram apenas os políticos já citados,

mas houve hesitação do próprio governo em encaminhar a aprovação. Organizações da sociedade civil, e entre elas Angélico (2012) cita diretamente a Transparência Brasil, Capítulo 19 e a ABRAJI, além de ativistas defensores do uso de dados abertos, em um processo, teriam sido bastante vocais em pressionar o governo no sentido da aprovação.

Sobre o contexto da transparência no Brasil e a os avanços iniciais, o foco na transparência das finanças é claro. De acordo com a Controladoria Geral da União (2013), a Lei de Responsabilidade Fiscal – de 2000 - representou, no caso brasileiro, o primeiro passo concreto em relação à transparência, que foi reforçado com a Lei de Transparência de 2009. Sobre a LRF, antes de ser alterada pela lei de 2009, tratava-se de uma lei voltada quase totalmente ao controle fiscal, mas que também previa a disponibilização em meio eletrônico de relatórios sobre orçamento, gestão fiscal e contas públicas, e previa a participação popular no processo orçamentário em audiências públicas (BRASIL, 2000). No entanto, a divulgação de receitas e despesas em tempo real, em meio eletrônico - o que levou à criação dos portais de transparência, e a obrigatoriedade de adoção de sistema informatizado integrado de administração financeira e controle, acontecem apenas com a Lei de Transparência (BRASIL, 2009). Ou seja, os primeiros passos da transparência no Brasil são ligados ao controle fiscal e de corrupção, mas totalmente limitados ao orçamento público. Todo o conteúdo das políticas públicas não claramente refletido no orçamento não estava coberto pelo imperativo da publicidade. Nas palavras da CGU,

A Lei de Acesso à Informação veio coroar e consolidar o processo de transparência conduzido pelo Governo Federal nos últimos anos. Avança no conceito de transparência para considera-la não somente como uma forma de inibir a prática de más condutas e prevenir a corrupção, mas também como uma ferramenta poderosa para a melhoria da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013, p.9)

Na experiência brasileira de implementação da reforma de transparência pública, o governo designou à Controladoria Geral da União o papel de promotor e interlocutor da lei de acesso a informação. Mas não há fontes bibliográficas que relatem como se deu o processo de coordenação, para além dos documentos oficiais. Caberia à pesquisa<sup>57</sup>, portanto, apurar, considerando inclusive que o modo pelo qual a política foi concebida e conformada, os interesses e valores que a influenciaram e a dinâmica,

---

<sup>57</sup> Apesar de contato e insistência, representantes da CGU não se dispuseram a entrevistas para esta pesquisa.

em geral, de sua aprovação e orientações primeiras sobre sua implementação. Sobre esses pontos, é importante trazer brevemente algumas indicações da teoria de políticas públicas.

O crescimento da adoção de leis de transparência no mundo acompanha uma discussão ampla sobre reformas da administração pública e governança. Centrada na superação de problemas da relação agente-principal, a discussão da governança busca fazer com o o agente (político ou burocrata) atue de acordo com o interesse público e não seu interesse pessoal. Em geral, portanto, tratam-se de problemas de eficiência e controle da corrupção. Princípios e práticas como publicidade, transparência e a *accountability* despontam, então, por sua função instrumental. Evidência do valor instrumental da transparência é o fato de ela constar como diretriz da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada em 2003 e ratificada pelo Brasil. A transparência, no texto da Convenção, aparece sempre aliada à *accountability*, para finanças públicas, financiamento do sistema político e funcionamento da administração pública. Mas há também um artigo, o 13º, tratando da participação da sociedade no combate à corrupção, que prevê o dever de “*Garantir que o público tenha acesso efetivo a informação*”. (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2004, p.15<sup>58</sup>) Ainda que se possa questionar a autoridade do direito internacional sobre Estados soberanos, tal Convenção reflete pressões e constrangimentos internacionais. Especificamente no caso da transparência, não parece haver espaço para dúvida sobre a influência de organismos internacionais na multiplicação de leis nacionais, e resta compreender o mecanismo e a intensidade de tal influência no Brasil, o que dependeria de uma pesquisa focada.

Mendel (2009), que faz uma longa análise de direto comparado sobre as diversas leis de acesso à informação pública no mundo, afirma que a popularização das LAIs está ligada, além da ação das organizações internacionais, às ondas de democratização e à evolução e popularização da tecnologia da informação, que abriu novas possibilidades devido à existência de instrumentos facilitadores do fluxo e disponibilização de informação. De fato, o Brasil faz parte dos acordos da OEA, da OCDE, da ONU/UNODC, além de receber as recomendações de diversos fóruns e organizações internacionais, como o PNUD, Banco Mundial e da UNESCO – sobre esta, tendo inclusive uma cooperação técnica firmada em 2010 sob o nome “Política Brasileira de

---

<sup>58</sup> No original: “Ensuring that the public has effective access to information”

acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”. Este projeto é um bom exemplo do relacionamento entre organizações internacionais e burocratas nacionais e como ocorre a transmissão de conhecimento e influência. O resumo da iniciativa proposta, de mais de nove milhões e novecentos e oitenta mil reais:

O presente projeto objetiva a cooperação técnica entre a UNESCO e o Poder Executivo Federal Brasileiro para que o direito de acesso a informação seja garantido a cidadãos e cidadãs brasileiros de forma eficiente, eficaz e efetiva. A concepção central do projeto se sustenta na constatação de que é urgente desenvolver mecanismos institucionais e organizacionais que permitam à administração pública brasileira promover, proteger e assegurar o acesso a informações públicas como um direito fundamental do indivíduo e uma ferramenta *sine qua non* para as democracias contemporâneas, especialmente no que diz respeito à chamada boa governança, em estreita sintonia com o arcabouço jurídico e político sublinhado pela Constituição de 1988. Para tanto, requer-se uma transformação paradigmática, especialmente entre os servidores públicos, de grande envergadura: é preciso saltar de uma “cultura do segredo” para uma outra, na qual o acesso é a regra. A cooperação técnica, portanto, voltar-se-á, sobretudo, para colaborar no equacionamento desses desafios. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2010, p.1)

Entre as ações previstas pelo projeto (lembrando que ele precede a aprovação final da LAI) estão, entre outras coisas, pesquisas sobre boas práticas, ações de capacitação de servidores e sensibilização da população, e criação de estruturas de acesso a informação nos órgãos. Mais especificamente, pode-se citar “*Desenvolver estruturas, metodologias e procedimentos para a readequação do papel da CGU na nova Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas; Implementar em caráter piloto a Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas em, pelo menos, dois Ministérios.*” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2010,p.43)

Além de parcerias como a citada acima, colaborações, e recomendações genéricas, em 2010 o Brasil foi condenado em um tribunal internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ligada à Organização dos Estados Americanos. O julgamento ficou conhecido como “caso Lund” ou “guerrilha do Araguaia”, e diz respeito ao desaparecimento de 62 pessoas - militantes contrários à ditadura militar na região do Araguaia - na década de 70, sem que registros dos atos tomados pelos

militares tenham sido tornados públicos. A sentença toca questões de direitos humanos, mas dá particular atenção ao acesso a informação em geral.

Quanto à adequação do marco normativo do acesso à informação, o Tribunal toma nota de que o Estado informou que se encontra em tramitação um projeto de lei que, entre outras reformas, propõe uma redução dos prazos previstos para a reserva de documentos e dispõe a proibição da mesma a respeito daqueles que tenham relação com violações de direitos humanos, e que os representantes manifestaram sua aprovação ao projeto mencionado. Com base no anterior, o Tribunal exorta ao Estado que, em prazo razoável, de acordo com o artigo 2 da Convenção Americana, adote as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza que sejam necessárias para fortalecer o marco normativo de acesso à informação em conformidade com os parâmetros interamericanos de proteção dos direitos humanos, como citados na presente Sentença. (CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 106)

É digno de nota que, na imprensa brasileira, a cobertura relacionada ao caso Lund e Comissão Nacional da Verdade é relacionada àquela destinada às discussões e preparações da LAI, sendo inclusive o anúncio da LAI e da Comissão coincidentes (ALCÂNTARA, 2011).

Fora das organizações internacionais estabelecidas, como a OEA, desde 2010 o Brasil esteve envolvido na *Open Government Partnership* - Parceria para Governo Aberto, que “foi lançada em setembro de 2010, na Assembleia Geral da ONU, pelo presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, que convidou o Brasil para ser parceiro da proposta” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011a). E a decisão de participação, quando da assinatura da declaração firmando o início da Parceria, implicou na realização de uma série de compromissos. Tais compromissos foram apresentados sob a forma de um Plano de Ação. O Plano sublinha todas as iniciativas de transparência e controle social do governo federal, como Portal de Compras e o Portal da Transparência decorrente da Lei de Transparência (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011b). Destaca, ainda, a membresia em outras iniciativas internacionais de controle.

No campo da prevenção e combate à corrupção, o Brasil é parte de três importantes convenções: i) Convenção Interamericana contra Corrupção (OEA); ii) Convenção contra a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

(OCDE); e iii) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU). Além disso, participa de outros importantes fóruns sobre o tema como a Partnering against Corruption Initiative (PACI) e o Global Agenda Council on Anti-Corruption do Fórum Econômico Mundial; a International Association of Anti-Corruption Authorities (IAACA); e o Grupo de Trabalho contra Corrupção do G-20. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011b, p.4)

E como compromissos, sob a responsabilidade preponderantemente da CGU, com auxílio da UNESCO e participação também de outros ministérios e de organizações da sociedade civil (como o movimento Transparência Hacker<sup>59</sup>) o Plano de Ação<sup>60</sup> traz, com prazos até 2013, em síntese: a proposta de um “Sistema Federal de Acesso à Informação”, incluindo ações de estruturação e capacitação para a implementação da LAI – à época em trâmite no Congresso Nacional; ações de “Transparência Ativa e Dados Abertos”, prevendo alterações na disponibilização de dados pelo governo federal, passando a dados abertos e criando portal específico para tanto<sup>61</sup>; ações de “Participação Social e Engajamento Cidadão”, como a realização da CONSOCIAL - Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, e outros encontros e parcerias com vistas à ampliação da participação da sociedade civil no controle governamental; compromissos de “Transparência Orçamentária e Gestão de Recursos Públicos”, aumentando e aprimorando a disponibilização de dados de compras públicas e demais gastos governamentais; “Aumento da Responsabilidade Corporativa – Prevenção da Corrupção” que ainda não previa a legislação de *compliance*<sup>62</sup>, mas sim apenas publicização de um cadastro de empresas voluntariamente comprometidas com regras de integridade na relação com o setor público; e, finalmente a “Melhoria da Prestação de Serviços Públicos” sob a ótica da transparência e da facilitação da interlocução do cidadão com o setor público e melhores serviços online. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011b)

Temos, então, a conformação bastante clara daquilo que Finnemore e Sikkink (1998) chamariam de socialização no sistema ou sociedade internacional. A *Open Government Partnership* e os demais compromissos estabelecidos pelo país se dão ao redor de normas, ou seja, da prescrição de comportamentos específicos, definidos,

---

<sup>59</sup> Conjunto de *hackers* ativistas de dados abertos e transparência governamental.

<sup>60</sup> De acordo com o segundo plano de ação apresentado à Open Government Partnership, o Brasil cumpriu total ou parcialmente quase a totalidade dos compromissos, além de ter realizado outras iniciativas não inicialmente previstas.

<sup>61</sup> <http://dados.gov.br/>

<sup>62</sup> Lei Anticorrupção - 12.846 de 2013

difundidos, valorados e aprendidos em contextos e interações internacionais. Das normas mais genéricas (como os compromissos em convenções e acordos internacionais) às prescrições e políticas públicas específicas (como os compromissos da *Open Government Partnership*) a noção de controle social, de transparência, e os critérios e limites do que seria o ideal no campo do acesso a informação pública são moldados socialmente, pela troca de experiências em ambiente internacional. Devido à evolução da teoria, a discussão sobre a participação da sociedade civil brasileira, a presença ou ausência de demanda por mais transparência pública, pode ser isolada daquilo que configura a socialização internacional que ajuda a levar à LAI. Dito de outro modo, as pressões domésticas e internacionais fazem parte de um mesmo contexto, mas não é necessário estudá-las em conjunto – e este trabalho pouco ou nada estuda em relação às pressões internas – para trazer à discussão o fenômeno internacional, isolado, da difusão das políticas públicas de transparência das quais faz parte a LAI.

Ainda sobre a socialização, tanto os compromissos da *Open Government Partnership*, objetos de relatórios de acompanhamento e reedições periódicas, como os mecanismos de avaliação regulares dos compromissos da OEA, OCDE, e ONU representam não apenas o aumento de contato e interação entre os países, mas o aumento do contato em um determinado tema/agenda, que cria custos de legitimidade e credibilidade a partir da não adesão, estabelecendo o reforço de grupo necessário para a socialização das normas (AXELROD, KEOHANE 1985; FINNEMORE, SIKKINK, 1998).

### **3.2 Considerações finais sobre a concepção, aprovação, e implementação**

A implementação da Lei de Acesso à Informação segue, por tudo isso, um caminho particular. A lei não é original. A ideia do direito ao acesso a informação foi dilapidada, estudada e promovida no âmbito de organismos internacionais, e há significativa literatura e significativas evidências que sustentam a ligação entre defesa da transparência pública e preocupações com a estabilidade sistêmica e financeira e criação de confiança, no regime liberal internacional. Assim, podemos aceitar que no âmbito *internacional* a LAI tem papel de equilíbrio sistêmico, ou, pelo menos, que a

preocupação das organizações internacionais difusoras da LAI se confunde entre defesa de direito e defesa de equilíbrio sistêmico.

No âmbito *nacional* a discussão é centrada em questões de *accountability* e controle. Ou, pelo menos, a discussão *pública* a respeito da LAI assim se apresenta. O enquadramento da LAI em um contexto maior de ampliação da CGU e dos instrumentos de controle em geral e transparência é plausível dadas as evidências.

Mas o papel de transformar a lei em prática - objeto principal desta pesquisa - não se dá nem por aqueles que concebem e difundem a norma, nem por aqueles que negociam sua aprovação. A implementação da LAI de fato se dá em cada um dos entes federativos, e em cada um dos poderes. No nível do *implementador* eventuais preocupações políticas ou normativas convivem com preocupações preponderantemente burocráticas: a lei exige que um conjunto de procedimentos sejam realizados, para que se atinja o resultado desejado pelo propositor da norma. Ou seja, a exploração realizada neste capítulo permite uma análise geral, que não ignora as coalizões de defesa, o debate normativo e político que se supõe quando da concepção e refinamento da LAI. O problema da tese segue sendo a implementação, e a tal discussão se destina o próximo capítulo.

#### 4. IMPLEMENTAÇÃO DA LAI

Políticas públicas são muitas, como já dito. E não se faz, nessa tese, tentativa de enquadramento da LAI em alguma classificação de políticas pois as trazidas pela literatura pouco contribuiriam para a compreensão específica de sua implementação. A LAI tem uma característica distintiva fundamental: ela envolve basicamente processos administrativos simples e baratos. Sua implementação pode ser muito simples em termos procedimentais, e barata em termos financeiros<sup>63</sup>.

A LAI prevê regras de transparência ativa e transparência passiva. No primeiro caso, os procedimentos requeridos são que algumas informações previstas na lei, mais especificamente no seu 8º capítulo, todas de fácil obtenção, sejam disponibilizadas em *sites* que seguem um conjunto de exigências simples, como a possibilidade de gravação dos dados em formato aberto. Algumas das informações já deveriam ser disponíveis *online* devido a legislação anterior<sup>64</sup>. Mas mesmo supondo a ausência de sítio eletrônico anterior, caberia aos estados:

- (i) criar o *site*/sítio eletrônico;
- (ii) organizar a informação de acordo com as poucas exigências da lei;
- (iii) alimentar o sítio com as informações;
- (iv) hospedar o sítio eletrônico, mantendo-o acessível na rede;
- (v) atualizar periodicamente as informações.

Os custos de criação de um sítio de interface simples e de hospedagem de conteúdo também simples não são significativos para os orçamentos estaduais.

A transparência passiva pode ser feita via sistema eletrônico, mas a ausência dele não impede em absoluto a implementação, com procedimento também simples:

- (i) um servidor recebe o pedido de informação;

---

<sup>63</sup> Não se pode ignorar, por óbvio, o enorme conjunto de processos administrativos – capacidade de gestão de documentos, processos, contratos, materiais e informação em geral – que têm custo elevado e cuja presença e qualidade tem impacto na efetivação da LAI. No entanto, tudo isso não é quantificável nem propriamente isolável na pesquisa e, portanto, exógeno no modelo.

<sup>64</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 102/2000), onde se lê: “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.” e outros dispositivos;

Lei de Transparência (Lei Complementar 131/2009), onde se lê: “Art. 48 Parágrafo único; A transparência será assegurada também mediante: II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”

- (ii) o pedido é encaminhado para a área que detém a informação;
- (iii) a informação é buscada e a resposta é elaborada;
- (iv) a resposta é remetida para o cidadão.

Trata-se de um processo burocrático simples, que exige poucos servidores dedicados a ele em horário integral. O comprometimento financeiro direto, mais uma vez, é baixíssimo.

A transparência passiva exige que se saiba quem pode responder ou onde está a informação. A burocracia pública, como qualquer burocracia, é compartimentalizada. Cabe a cada compartimento ou setor uma parte do trabalho e o controle sobre uma parte da informação. É evidente que a concepção weberiana pura de burocracia, ideal, não corresponde exatamente à prática, sendo possível que a competência expressa em decreto de um setor não condiga exatamente com suas atividades quotidianas. E se a gestão da informação em organizações privadas, em que lucro ou prejuízo real podem ser influenciados por ela, é um problema para as ciências gerenciais<sup>65</sup>, também pode-se presumir que é um problema na burocracia pública. A qualidade da manutenção da informação – em arquivos públicos ou nos arquivos das secretarias, em papel ou em meio eletrônico, com ou sem cuidado com a organização e catalogação da informação – interfere na capacidade de entrega.

Informação pode ser perdida – documento guardado em local incorreto, ou arquivo não catalogado – ou mesmo não registrada - ata ou lista de presença de reunião, por exemplo. A gestão interna das organizações públicas, ou, minimamente, sua organização, tem impacto, portanto, em sua capacidade de atender a pedidos de informação.

O atendimento dos pedidos de informação não traz benefícios claros para o provedor da informação, que não tem tal função na sua descrição de trabalho explícita. Mas os custos são evidentes: o esforço dedicado a responder cada pedido de informação é desviado daquele que poderia ser empregado ao trabalho regular ou, inclusive, ao ócio/descanso. Sobre o não cumprimento da regra, existe previsão de punição ao *servidor* que

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

---

<sup>65</sup> Sobre isso: DAVENPORT, T. H., ECCLES, R.G., PRUSAK, L. Information Politics. MIT Sloan Management Review. Out. 1992. p. 53-56.; APPLGATE, Lynda M. et al. Corporate Information Strategy and Management. McGraw-Hill, 2003

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado. (BRASIL, 2011, art. 32)

Note-se, não se prevê punição para o *órgão* descumpridor, mas apenas para o indivíduo. Situações como a identificação externa de quem poderia prover a informação ou mesmo se uma informação está ou não registrada são complicadores importantes, portanto, para o provimento de informação. Presumindo a indisposição do(s) servidor(es), mentir ou omitir a possibilidade de informar pode ter um custo menor – dada a dificuldade identificação e comprovação do ilícito. Presumindo a indisposição dos gestores dos órgãos ou, em termos mais gerais, a falta de vontade política de informar, os custos também são bastante baixos – inclusive considerando os custos políticos, como discutido adiante, dada a ainda baixa demanda popular pelo cumprimento da lei.

#### **4.1 Implementação: exercício quantitativo**

A mensuração quantitativa da transparência em geral dos estados brasileiros tem sido feita periodicamente pelo Índice de Transparência, da organização não-governamental Contas Abertas, que foi divulgado em 2010, 2012 e 2014. E em maio de 2015, em comemoração ao aniversário de regulamentação da LAI, a CGU tornou público o seu próprio indicador da transparência dos estados e municípios, que nomeou Escala Brasil Transparente – EBT. Há profundas diferenças entre as metodologias empregadas no Índice e na EBT, que se refletem em resultados também bastante distintos. São duas métricas relacionadas à transparência, mas não é possível reconhecer

estatisticamente correlação entre elas. Antes da divulgação da EBT pela CGU, para a elaboração desta tese, já estava em desenvolvimento um indicador próprio, com dados coletados entre 15 de janeiro e 02 de fevereiro de 2015, refletindo requisitos da LAI, na tentativa de mensurar sua implementação. Quando da divulgação da EBT, alguns de seus dados, que foram coletados entre 31 de março e 24 de abril de 2015, foram importados para o indicador desenvolvido para esta tese – daqui em diante denominada Indicador de Implementação da LAI – IILAI.

Eis os resultados do Índice de Transparência 2014, da EBT 2015, e do IILAI 2015, e o coeficiente de correlação entre os valores encontrados:

TABELA 2- ÍNDICES DE TRANSPARÊNCIA DOS ESTADOS E CORRELAÇÃO

Estado	Índice de Transparência - 2014	Escala Brasil Transparente - 2015	IILAI - 2015
AC Acre	3,58 [22º]	4,72 [15º]	10,1 [21º]
AL Alagoas	4,74 [18º]	7,78 [9º]	25,7 [11º]
AP Amapá	5,67 [14º]	0 [20º]	3,6 [25º]
AM Amazonas	5,27 [12º]	2,78 [17º]	13,6 [18º]
BA Bahia	4,24 [19º]	8,33 [8º]	18,1 [15º]
CE Ceará	6,8 [7º]	10 [1º]	31,7 [1º]
ES Espírito Santo	8,96 [1º]	8,75 [6º]	30,45 [3º]
GO Goiás	4,78 [17º]	8,89 [5º]	27,6 [8º]
MA Maranhão	4,14 [20º]	2,22 [19º]	9,6 [22º]
MT Mato Grosso	6,9 [6º]	6,39 [12º]	21,6 [13º]
MS Mato Grosso do Sul	6,1 [11º]	2,5 [18º]	9,35 [23º]
MG Minas Gerais	6,72 [8º]	7,36 [10º]	20,95 [14º]
PA Pará	6,37 [10º]	2,78 [17º]	11,85 [20º]
PB Paraíba	5,08 [16º]	7,78 [9º]	26,95 [10º]
PR Paraná	5,84 [13º]	9,72 [2º]	30,7 [2º]
PE Pernambuco	5,08 [2º]	8,61 [7º]	29,85 [4º]
PI Piauí	7,21 [5º]	6,67 [11º]	24,2 [12º]
RJ Rio de Janeiro	6,72 [8º]	3,33 [20º]	13,45 [19º]
RN Rio Grande do Norte	5,27 [15º]	0 [26º]	4,35 [24º]
RS Rio Grande do Sul	6,62 [9º]	9,17 [4º]	28,95 [7º]
RO Rondônia	0,85 [25º]	5,56 [13º]	16,85 [16º]
RR Roraima	3,53 [23º]	4,86 [14º]	14,95 [17º]
SC Santa Catarina	7,6 [4º]	9,17 [4º]	27,45 [9º]
SP São Paulo	7,95 [3º]	10 [1º]	29,6 [5º]
SE Sergipe	2,42 [24º]	9,31 [3º]	27,45 [9º]
TO Tocantins	3,92 [21º]	8,61 [7º]	29,1 [6º]
<b>Coefficiente de correlação entre o Índice de Transparência e a Escala Brasil Transparente</b>		$\rho = 0,15502227$	
<b>Coefficiente de correlação entre o Índice de Transparência e o IILAI</b>		$\rho = 0,254430648$	
<b>Coefficiente de correlação entre o IILAI e a Escala Brasil Transparente</b>		$\rho = 0,956797528$	

Fonte: elaboração própria; Contas Abertas (2014), Controladoria Geral da União (2015).

Obs. Na Escala Brasil Transparente o DF figura empatado em pontuação com Goiás. No Índice de Transparência o DF figura no 6º lugar, 0,02 a frente do 7º colocado. O IILAI não considerou o DF.

Sobre a metodologia, para o Índice de Transparência, que teve a sua primeira versão divulgada em 2010, são analisados os portais de cada um dos estados em relação ao conteúdo<sup>66</sup> (correspondendo na edição 2014 a 65% do total da nota), a séries históricas e frequência de atualização<sup>67</sup> (correspondendo na edição 2014 a 5% do total da nota) e usabilidade<sup>68</sup> (correspondendo na edição 2014<sup>69</sup> a 40% do total da nota) (CONTAS ABERTAS, 2014). É, portanto, basicamente um indicador de transparência ativa. A Escala Brasil Transparente, por sua vez, foi desenvolvida a partir de critérios da LAI, e isso se reflete diretamente em sua metodologia. Na Escala, a regulamentação da LAI tem peso de 25% da nota, e a transparência passiva corresponde a 75% da nota. Para mensuração da transparência passiva a CGU enviou quatro pedidos de informação a cada um dos estados, verificando os itens *“Divulgação do SIC físico (presencial); Existência de e-SIC (pela internet); Possibilidade de acompanhamento do pedido de*

---

<sup>66</sup> Detalhamento da lista de subitens: “Etapas da execução orçamentária: dotação inicial, autorizado, empenhado, liquidado, pago, restos a pagar pagos, total desembolsado e restos a pagar a pagar; Classificação orçamentária: institucional (órgão e unidade orçamentária), funcional programática (função, subfunção, programa, ação, subtítulo), natureza da despesa (categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade da aplicação, elemento de despesa e subelemento de despesa) e detalhamento de pessoal e encargos sociais (nome do funcionário, vínculo, cargo, remuneração e todas as informações vinculadas); Nota de empenho: número da nota, data do empenho, unidade gestora emitente, favorecido, valor e descrição; Ordem bancária: número do documento, data, unidade gestora emitente, favorecido, valor e observação; Beneficiário do pagamento: lista completa, lista limitada ou lista individual; Informações agregadas: todo o conteúdo indicado acima agregado, exceto detalhamento do pessoal; Procedimento licitatório: edital (íntegra ou íntegra com cadastro, ou modalidade da licitação, data da realização, órgão licitante, número do edital e objeto), participantes (razão social das empresas, CNPJs e valores) e contrato (Unidade Gestora, razão social da contratada, data da publicação, vigência, valor do contratado, objeto, número do contrato, programa de trabalho, natureza da despesa e empenho); Convênios: número do convênio, concedente, responsável concedente, convenente, responsável convenente, data da celebração, data da publicação, vigência, objeto, justificativa, situação do convênio, valor da transferência, valor da contrapartida, valor pactuado; Receita: órgão arrecadador, origem da receita, previsão do valor, valor arrecadado; Leis e Relatórios Orçamentários: LOA, LDO, PPA, RREO e RGF; Patrimônio: Quantitativo, alocação e valores; Outros Poderes: Ministério Público, Tribunal de Contas, Judiciário e Legislativo.” (CONTAS ABERTAS, 2014)

<sup>67</sup> Detalhamento da lista de subitens: “Série histórica: 4 a 10 anos; Atualização: de online a 24 horas, de 2 a 7 dias, de 8 a 15 dias, de 16 a 30 dias, de 31 a 60 dias e a partir de 60 dias” (CONTAS ABERTAS, 2014)

<sup>68</sup> Detalhamento da lista de subitens: “Interação: manual de navegação, perguntas frequentes, glossário simples, glossário interativo, fale conosco por email e por telefone; Possibilidade de download: parte ou todas as consultas; Formato de download: Webservice, dados abertos ou arquivo texto; Delimitação temporal das consultas: mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual; Disposição do conteúdo: em um único site ou “linkado” na página principal; Visualização do conteúdo: toda a informação de despesa, receita e pessoal disponível em HTML; Presença ou ausência de formulário de consulta; Liberdade de preenchimento do formulário principal: restrição de opções, exigência de preenchimento e interdependência entre campos; Quantidade de formulários; Quantidade de cliques até formulário principal; Gráficos: simples ou interativo; Acesso conforme modelo: <http://www.transparencia.uf.gov.br> ou <http://www.transparencia.cidade.uf.gov.br>.” (CONTAS ABERTAS, 2014)

<sup>69</sup> Essa distinção é importante pois nas edições anteriores as notas correspondiam a 1.650 pontos ou 60% do total para conteúdo, 200 pontos ou 7% para séries históricas, e 900 pontos ou 33% para usabilidade.

*acesso; Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso; Respostas aos pedidos no prazo legal; Respostas em conformidade com o que foi solicitado”* (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2015) e verificou também a regulamentação da LAI, sob os critérios “*Exposição da legislação no site do avaliado; Existência da regulamentação; Regulamentação do SIC; Regulamentação da classificação de sigilo; Regulamentação da responsabilização do servidor; Regulamentação de instâncias recursais”* (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2015). Assim, temos em indicador fortemente voltado à transparência ativa, o Índice de Transparência, e outro fortemente voltado à transparência passiva, a EBT.

No sítio eletrônico da CGU e nos textos de divulgação do EBT para a imprensa consultados a Escala não é apresentada como um indicador de implementação, e sim genericamente como “*um índice que mede a transparência pública em estados e municípios brasileiros”* (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2015). Como já afirmado anteriormente, implementação e performance/resultado são evidentemente coisas distintas, mas refletir essa distinção em uma métrica não é um processo exato. Logo, é necessário aceitar algum nível de confusão entre o que seria uma medida de implementação e uma medida de performance, e, nesta pesquisa, o que se faz é aproximar ao máximo aquilo que se entende mais fundamentalmente por implementar – ou seja, pôr em execução – o que invariavelmente se confunde com a entrega/performance.

Apesar de a EBT ter sido desenvolvida com base na LAI e pelo órgão governamental que se ocupa de seu acompanhamento, não é possível afirmar que seja a métrica ideal pois não se trata exclusivamente de uma lei regulamentadora da transparência passiva. Em seu artigo 8º, a lei estabelece um conjunto considerável de informações que devem estar disponíveis, com critérios mínimos de acessibilidade, sem necessidade de pedido – a transparência ativa:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. (BRASIL, 2011)

No entanto, o artigo 8º é considerado quase integralmente<sup>70</sup> na elaboração do Indicador de Implementação da LAI, que, além dele, segue a especificação a seguir:

---

<sup>70</sup> Art. 8º, §1º, inc. V não foi incluído por “dados gerais” ser uma expressão muito ampla, e poder ser interpretada tanto do ponto de vista do acompanhamento orçamentário/financeiro como por meio de indicadores outros relacionados às ações. Art. 8º, §1º, inc. VI não foi incluído por não ser possível o aferidor conhecer quais as perguntas mais frequentes da sociedade. Art. 8º, §1º, inc. III não foi incluído por ser de verificação extremamente custosa, exigindo habilidades não dominadas pela autora. Art. 8º, §1º, inc. IV não foi incluído por ser de verificação custosa, exigindo habilidades técnicas não dominadas pela autora. Art. 8º, §1º, inc. V não foi incluído por não ser verificável sem acesso direto a dados internos dos estados. Art. 8º, §1º, inc. VII foi originalmente incluído, mas percebeu-se ser, na prática, pouco útil, dado que a inclusão de um e-mail ou telefone não significa necessariamente que tais contatos estarão operacionais. Art. 8º, §1º, inc. VIII não foi incluído por ser de difícil aferição.

TABELA 3- CRITÉRIOS DO INDICADOR DE IMPLEMENTAÇÃO DA LAI

Item	Exigência legal	Critério de aferição	Pontuação atribuída
1	Art. 8º, §1º, inc. I (citado acima)	Exame de portal de transparência e portal da LAI – quando separados. Não encontrando, exame de páginas de 5 secretarias.	0 ; 0,25 ; 0,5 ; 0,75 ; 1
2	Art. 8º, §1º, inc. II (citado acima)	Exame de portal de transparência e portal da LAI – quando separados.	0 ; 0,25 ; 0,5 ; 0,75 ; 1
3	Art. 8º, §1º, inc. III (citado acima)	Exame de portal de transparência e portal da LAI – quando separados.	0 ; 0,25 ; 0,5 ; 0,75 ; 1
4	Art. 8º, §1º, inc. IV (citado acima)	Exame de portal de transparência e portal da LAI, do portal de compras ou equivalente. Não encontrando, exame de páginas de 5 secretarias.	0 ; 0,25 ; 0,5 ; 0,75 ; 1
5	Art. 8º, §3º, inc. I (citado acima)	Exame do portal de transparência e portal da LAI – quando separados.	0 ; 0,1 ; 0,2
6	Art. 8º, §3º, inc. II (citado acima)	Exame do portal de transparência e portal da LAI – quando separados.	0 ; 0,5 ; 1
7	Art. 8º, §3º, inc. VI (citado acima)	Exame de portal de transparência e portal da LAI, do portal de compras ou equivalente.	0 ; 0,25 ; 0,5 ; 0,75 ; 1
8	Art. 45º <i>Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.</i>	Existência de regulamentação estadual.	0-2
9	Seção II do Capítulo IV. [que versa sobre a classificação da informação quanto ao grau e prazo de sigilo]	Existência, na regulamentação estadual, de previsão de classificação de sigilo.	0-1
10	Capítulo V [que versa sobre as responsabilidades dos agentes públicos quanto ao tratamento e a divulgação de informação, e previsão de punição]	Existência, na regulamentação estadual, de responsabilização do servidor que não seguir a previsão legal.	0-1
11	Art 45º, Seção II do Capítulo III. [que versa sobre recursos quando da negativa do acesso a informação]	Existência, na regulamentação estadual, de previsão de instância recursal.	0-1
12	Art. 10. <i>Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação</i>	Exame de portal de transparência e portal da LAI, do portal de compras ou equivalente. Não encontrando, exame de páginas de 5 secretarias.	0 – 0,5 – 1 [Exceção: 0,25]

<i>requerida.</i>			
	[Existência de serviço presencial de recepção de pedidos de informação.]		
<b>13</b>	Art. 10, § 2º <i>Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.</i>	Exame de portal de transparência e portal da LAI, do portal de compras ou equivalente. Não encontrando, exame de páginas da controladoria ou órgão equivalente.	0 – 0,5 – 1 [Exceção: 0,75]
<b>14</b>	Art 10, § 1º <i>Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.</i>	Envio de pedidos de informação por meio do sistema online.	0 – 0,5
<b>15</b>	Possibilidade de acompanhamento dos pedidos [sem previsão legal específica]	Envio de pedidos de informação por meio do sistema online.	0 - 1
<b>16</b>	Lei 12.527/2011 em geral, Capítulo III, sobre procedimento de acesso. Eficácia geral, com pedidos respondidos satisfatoriamente, no prazo.	Envio de pedidos de informação por meio do sistema online.	0 a 18 [Cálculo explicado adiante]

Fonte: elaboração própria

Os últimos nove itens listados acima, ou, todos itens que não se referem ao artigo 8º, são idênticos aos usados na EBT. Ainda, o item 14 foi apenas incorporado da EBT ao IILAI. Como já foi afirmado, a coleta de dados do IILAI ocorreu entre janeiro e fevereiro de 2015, enquanto a da EBT foi realizada entre março e abril de 2015. Além disso, para a elaboração do IILAI foram feitos 5 pedidos de informação distintos dos 4 pedidos feitos para a elaboração da EBT. Algumas discrepâncias aconteceram e tentou-se remediá-las quando da incorporação de dados da EBT ao IILAI. Especificamente:

- a) No caso do Rio de Janeiro, para o item 12 – apenas esta pesquisa encontrou indicação, ainda que incompleta, do modo de atendimento presencial. Assim, atribuiu-se a pontuação de 0,25.
- b) No caso do Pará, para o item 13, ao contrário da CGU, esta pesquisa verificou a existência do serviço online, tendo, inclusive, pedidos de informação respondidos. Assim, atribuiu-se a pontuação de 0,75.
- c) Nos casos de Rondônia, do Rio de Janeiro e da Bahia, para o item 13, a CGU encontrou os sistemas online, mas os mesmos não foram localizados ou não estavam operacionais quando feita a coleta para o IILAI. Assim, atribuiu-se a

pontuação de 0,75. Ainda devido a esta discrepância, para o item 15 foi mantida apenas a verificação da CGU.

Sobre os pedidos de informação, foram remetidos entre janeiro e fevereiro de 2015 cinco pedidos por meio dos serviços online:

- a) Solicito relação de patrimônio imóvel do estado: lista dos bens imóveis pertencentes ao estado e não ocupados.
- b) Solicito informação sobre a receita referente a multas de trânsito, dos anos de 20013 e 2014: Valor total recebido no ano e número total de multas pagas no ano.
- c) Solicito lista dos sistemas informatizados empregados na administração direta para gestão financeira e orçamentária, e de pessoal, e ano de implementação de cada um dos sistemas.
- d) Solicito lista das empresas atualmente impedidas de contratar com a Administração Pública no estado devido a imposição de sanção, seja administrativa ou judicial.
- e) Solicito todos os relatórios gerais já emitidos nos termos no Art. 30, inc. III, da lei federal 12.527/2011 – *“Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.”*

As duas últimas solicitações são de informações que os estados devem disponibilizar por exigência legal. A segunda e a terceira, se não estiverem facilmente disponíveis, não exigem grande esforço na produção. A primeira solicitação, no entanto, foi concebida com base em relato real de um gestor público de alto grau hierárquico. Segundo tal gestor, dos pedidos de informação que foram remetidos ao seu departamento, o único que ele se negou a responder foi o de acesso a dados de imóveis não ocupados, vindo de um jornalista, devido aos prejuízos à Administração caso tais imóveis fossem ocupados por terceiros. Assim, pela evidência, julgou-se ser possivelmente um tipo sensível de informação para os gestores públicos.

A CGU também enviou pedidos de informação aos estados, e os dados coletados foram importados para esta pesquisa. Não foi disponibilizado o texto das solicitações mas, segundo o órgão, foi feita uma pergunta acerca da regulamentação da LAI, e três sobre questões sociais - uma sobre saúde, uma sobre educação, e uma sobre assistência social (CGU, 2015). Na verificação do IILAI, a pontuação foi atribuída de acordo com a

tabela a seguir, considerando os nove pedidos de informação - quatro da CGU e cinco enviados por esta pesquisa.

**TABELA 4- CRITÉRIO DE ATRIBUIÇÃO DE PONTOS PARA RESPOSTAS - COMPOSIÇÃO DO INDICADOR DE IMPLEMENTAÇÃO DA LAI**

<b>Quanto adequação das respostas recebidas</b>	<b>Quanto ao cumprimento do prazo</b>	<b>Pontuação por pedido</b>
Adequada/satisfatória	Cumprido	2
Adequada/satisfatória	Descumprido	1,5
Parcialmente adequada/satisfatória	Cumprido	1
Parcialmente adequada/satisfatória	Descumprido	0,5
Ausente	Cumprido	0,125
Ausente	Descumprido	0

Fonte: elaboração própria.

Sobre as respostas consideradas parcialmente adequadas ou satisfatórias, é importante ressaltar que esta pesquisa não teve acesso às respostas recebidas pelos pesquisadores da CGU. Assim, a verificação “parcial” do banco de dados da EBT foi apenas importada para o IILAI. Mas para as perguntas enviadas por esta pesquisa a adequação foi considerada parcial sempre que a informação recebida foi incompleta, não correspondeu ao que foi perguntado, ou a resposta foi a recomendação de que o cidadão fizesse o pedido a outro órgão, mesmo considerando a previsão do artigo 11 da LAI:

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

[...]

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação. (BRASIL, 2011)

No IILAI, assim como na EBT, a transparência passiva é responsável pela maior parte dos pontos atribuídos, mas, pela incorporação do artigo 8º, o IILAI de aproxima mais de um indicador de transparência, além de melhor refletir, em geral, os requisitos da LAI.

#### *4.1.1 Correlações exploratórias com o Índice de Transparência 2014 e o IILAI 2015.*

Considerando as métricas acima, é possível realizar um exercício quantitativo exploratório na tentativa de buscar correlações entre os indicadores de transparência e de implementação da LAI e outros indicadores que, por hipótese, podem estar relacionados. Nesse ponto, é oportuno esclarecer que correlações estatísticas não implicam causalidade. Ou seja, os testes de correlação aqui relatados não traduzem uma busca direta de causalidade ou dependência, e sim uma exploração das relações entre os dados, que pode ou não embasar outras análises. Em seção posterior o exame de condicionantes será apresentado de maneira mais clara, mas sem o emprego do “segundo passo” estatístico, que seria a análise de causalidade por meio da regressão pois, apesar de tecnicamente possível, uma vez que prevista nas tabelas estatísticas comuns para as ciências sociais, tal análise para apenas 26 casos seria temerária do ponto de vista metodológico, da validade dos resultados.

No projeto desta tese, foram listados três conjuntos de condicionantes para a implementação da LAI. O primeiro deles foi chamado de capacidade da burocracia, entendendo a capacidade de respostas às demandas do cidadão depende da capacidade da burocracia não só de receber pedidos e responde-los, mas também da organização e gestão da informação.

Originalmente, três hipóteses exploratórias foram propostas: Estados com mais recursos implementam melhor<sup>71</sup> o acesso a informação pública; Estados com controladorias, e com controladorias mais antigas e com servidores melhor qualificados e remunerados implementam melhor o acesso a informação pública; O uso extensivo de sistemas informatizados na gestão pública facilita a implementação do acesso a informação pública. No entanto, no decorrer do trabalho de pesquisa, tanto no envio de perguntas – uma delas dizendo respeito aos sistemas informatizados a fim de suportar o

---

<sup>71</sup> Implementar melhor é aqui entendido como regulamentar mais rápido e obedecer aos critérios impostos pela lei quanto à entrega da informação.

teste da terceira hipótese – e com a realização de entrevistas nos órgãos estaduais responsáveis pela implementação da LAI, percebeu-se que hipóteses sobre controladorias e sistemas informatizados não poderiam ser testadas quantitativamente, visto que não foi possível ter acesso a dados seguros sobre sistemas informatizados em muitos estados, e que, apesar de as controladorias terem sido, em boa parte dos casos, responsáveis pela implementação da LAI, há estados em que o trabalho ficou a cargo de outros órgãos, como a Casa Civil. Assim, optou-se por outras *proxys* para a capacidade da burocracia: a escolaridade dos servidores e a composição do quadro entre servidores contratados e estatutários.

Os dados estão dispostos abaixo. Devido às particularidades da atualização de informações orçamentárias, optou-se por usar os dados de 2012 de receitas totais dos executivos, que foram obtidas analisando os quadros de receitas da Lei Orçamentária Anual de cada estado. Optou-se por 2012 pois, à época da coleta de dados, era o ano mais recente com informações disponíveis para todos os estados. A proporção de servidores estatutários e a proporção de servidores com curso superior foi calculada com base nos dados do ESTADIC 2012 - Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, do IBGE, a partir do número total de ocupados na administração direta, total de servidores estatutários, e total de servidores com curso superior e pós-graduados.

TABELA 5- CAPACIDADE DA BUROCRACIA

Estado	Receita total do executivo (2012)	Proporção de servidores estatutários (2012)	Proporção de servidores com curso superior (2012)
AC Acre	R\$ 4.841.794.724,91	0,7853011	0,484669141
AL Alagoas	R\$ 7.104.286.486,86	0,937637054	0,361662299
AP Amapá	R\$ 4.139.833.231,93	0,818636933	não disponível
AM Amazonas	R\$ 12.964.428.700,46	0,729350325	0,486822272
BA Bahia	R\$ 31.985.811.000,00	0,842407355	0,529871175
CE Ceará	R\$ 16.286.306.250,72	0,980809473	0,472651797
ES Espírito Santo	R\$ 13.625.381.237,10	0,524532394	0,519598807
GO Goiás	R\$ 17.978.455.554,00	0,789253004	0,63193393
MA Maranhão	R\$ 9.658.814.132,00	0,838909489	0,593390078
MT Mato Grosso	R\$ 11.166.457.190,00	0,658695388	0,573627845
MS Mato Grosso do Sul	R\$ 7.531.883.999,00	0,737822719	0,523752151
MG Minas Gerais	R\$ 57.343.188.377,00	0,724830217	0,587161731
PA Pará	R\$ 15.917.784.893,27	0,848213985	0,390388605
PB Paraíba	R\$ 7.412.473.338,72	0,588064182	0,295260739
PR Paraná	R\$ 27.832.197.995,89	0,785809288	0,61001096
PE Pernambuco	R\$ 25.035.082.821,35	0,641800048	0,580140839
PI Piauí	R\$ 7.435.359.379,00	0,958600846	0,380696054
RJ Rio de Janeiro	R\$ 63.590.465.453,88	0,874471397	0,542207506
RN Rio Grande do Norte	R\$ 8.671.906.021,40	0,973433584	não disponível
RS Rio Grande do Sul	R\$ 39.471.615.028,55	0,779146665	0,484762832
RO Rondônia	R\$ 5.888.689.365,00	0,882144411	0,159134406
RR Roraima	R\$ 5.474.762.655,97	0,740856352	não disponível
SC Santa Catarina	R\$ 17.747.821.301,00	0,755984609	0,743148908
SP São Paulo	R\$ 154.563.068.934,00	0,975729931	0,684037569
SE Sergipe	R\$ 7.945.440.925,85	0,842149384	0,510408808
TO Tocantins	R\$ 5.633.162.746,00	0,71087996	0,412853808

Fonte: elaboração própria com base nos relatórios estaduais da Lei Orçamentária Anual dos estados e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012)

Sobre os coeficientes de correlação com o IILAI e o Índice de Transparência, são os seguintes:

- Entre a **Receita total do executivo e o Índice de Transparência, há correlação** no nível de significância de 5%, com  $\rho = 0,41284$ ;

- Entre a Receita total do executivo e o IILAI, não há correlação no nível de significância de 5%, com  $\rho = 0,24684$ ;

- Entre a Proporção de servidores estatutários e o Índice de Transparência, não há correlação no nível de significância de 5%, com  $\rho = -0,11772$ ;

- Entre a Proporção de servidores estatutários e o IILAI, não há correlação no nível de significância de 5%, com  $\rho = -0,19749$ ;

- Entre a **Proporção de servidores com curso superior e o Índice de Transparência, há correlação** no nível de significância de 5%, com  $\rho = 0,49204$ ;

- Entre a Proporção de servidores com curso superior e o IILAI, não há correlação no nível de significância de 5%, com  $\rho = 0,16158$ .

Como hipótese exploratória, outro teste relevante é a correlação entre partidos e implementação da LAI. Tomando-se se estados chefiados por governadores do Partido dos Trabalhadores e de partidos de esquerda implementariam melhor o acesso a informação pública. Nesse caso não há necessidade de conhecer coeficientes de correlação<sup>72</sup> para derrubar tal hipótese. Os quadros abaixo foram feitos a partir dos partidos dos governadores em 2012, ano de regulamentação da LAI, e demonstram que o alinhamento partidário/político não se reflete na opção pela transparência pública. Nos quadros, PT e base aliada na esfera federal são mostrados em conjunto, mas a aproximação política nos estados pode não coincidir com a federal. Mas mesmo isolando os governadores do Partido dos Trabalhadores (Acre, Sergipe, Bahia e Rio Grande do Sul) não é possível confirmar a hipótese.

---

<sup>72</sup> Eles foram, por óbvio, calculados. Atribuindo cinco aos estados governados pelo Partido dos Trabalhadores quando da regulamentação da LAI, três para os estados governados por partidos da base aliada, e zero para os governados pela oposição, temos com o IILAI  $\rho = -0,097$  e com o Índice de Transparência  $\rho = -0,20037$ .

TABELA 6- ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA E O GOVERNO ESTADUAL

	<b>Governados PT ou base aliada</b>	<b>Governados pela oposição</b>
<b>13 melhores notas no Índice de Transparência</b>	Espirito Santo, Pernambuco, Piauí, Mato Grosso, Ceará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Amazonas (total – 9)	São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais, Pará (total – 4)
<b>13 piores notas no Índice de Transparência</b>	Amapá, Paraíba, Bahia, Maranhão, Alagoas, Sergipe, Rondônia (total – 7)	Paraná, Rio Grande do Norte, Goiás, Alagoas, Tocantins, Roraima (total – 6)

Fonte: elaboração própria

TABELA 7- INDICADOR DE IMPLEMENTAÇÃO DA LAI E O GOVERNO ESTADUAL

	<b>Governados PT ou base aliada</b>	<b>Governados pela oposição</b>
<b>13 melhores notas no IILAI</b>	Ceará, Espirito Santo, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Sergipe, Paraíba, Piauí (total-7)	Paraná, São Paulo, Tocantins, Goiás, Santa Catarina, Alagoas (total – 6)
<b>13 piores notas no IILAI</b>	Mato Grosso, Bahia, Rondônia, Amazonas, Rio de Janeiro, Acre, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Amapá (total – 9)	Minas Gerais, Roraima, Pará, Rio Grande do Norte (total – 4)

Fonte: elaboração própria

Ainda sobre hipóteses exploratórias, um terceiro conjunto de testes trata das características da população e da cultura política nos estados. Nele, testa-se se em estados onde há maior cultura de participação a lei de acesso a informação é melhor implementada, e se em estados onde a população é mais educada e tem maior acesso a computadores e internet a lei de acesso a informação é melhor implementada.

Para testar a correlação entre a participação popular e a transparência dos governos, considerou-se como *proxy* da participação uma variável construída a partir

dos dados do IBGE sobre as organizações da sociedade civil organizada – FASFIL 2010. Como a FASFIL traz apenas o número total, por estado, de organizações para desenvolvimento e defesa de direitos, a variável é construída dividindo a população de cada estado (IBGE, 2010) pelo número de organizações. O uso de tal recurso se justifica pela inexistência (ou desconhecimento) de um indicador melhor da participação política *por estado*<sup>73</sup>. Os coeficientes de correlação da *proxy* descrita com o Índice de Transparência e com o IILAI estão dispostos a seguir.

---

<sup>73</sup> Os dados do *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) da norte-americana Universidade Vanderbilt, comumente empregados para análises de cultura política, são representativos para as regiões do Brasil, **mas não para os Estados**. Não puderam, portanto, ser usados. E, mesmo testando apenas os poucos estados para os quais os dados do LAPOP parecem ser válidos, nenhuma correlação particularmente relevante para a pesquisa foi encontrada.

TABELA 8- PARTICIPAÇÃO POPULAR (PROXY)

Estados	IIAI - 2015	Índice de Transparência (Contas Abertas – 2014)	Habitantes por organização de desenvolvimento e defesa de direitos (IBGE, 2010)
AC Acre	10,1	3,58	24426,43333
AL Alagoas	25,7	4,74	9288,458333
AP Amapá	3,6	5,67	22289,63333
AM Amazonas	13,6	5,27	10031,51873
BA Bahia	18,1	4,24	3453,55468
CE Ceará	31,7	6,8	1811,720995
ES Espírito Santo	30,45	8,96	6035,5189
GO Goiás	27,6	4,78	11772,63725
MA Maranhão	9,6	4,14	4288,30483
MT Mato Grosso	21,6	6,9	9662,39172
MS Mato Grosso do Sul	9,35	6,1	8475,228374
MG Minas Gerais	20,95	6,72	2909,474239
PA Pará	11,85	6,37	9391,185644
PB Paraíba	26,95	5,08	3069,95436
PR Paraná	30,7	5,84	3548,470768
PE Pernambuco	29,85	5,08	5298,814458
PI PiauÍ	24,2	7,21	2838,048226
RJ Rio de Janeiro	13,45	6,72	9508,670036
RN Rio Grande do Norte	4,35	5,27	3370,354255
RS Rio Grande do Sul	28,95	6,62	2903,238871
RO Rondônia	16,85	0,85	11559,26667
RR Roraima	14,95	3,53	18049,08
SC Santa Catarina	27,45	7,6	2403,723846
SP São Paulo	29,6	7,95	8567,426791
SE Sergipe	27,45	2,42	2438,715802
TO Tocantins	29,1	3,92	8811,802548
<b>Coefficiente de correlação entre proxy de participação e o IIAI</b>			$\rho = -0,50779$
<b>Coefficiente de correlação entre proxy de participação e o Índice de Transparência</b>			$\rho = -0,29816$

Fonte: elaboração própria com base em Contas Abertas (2014) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010)

Considerando o nível de significância de 5%, **há correlação entre o IIAI e a proxy de participação**, mas não é possível afirmar que exista correlação com o Índice

de Transparência. E a ausência de correlação se mantém mesmo excluindo-se os *outliers*/valores atípicos<sup>74</sup>.

Sobre a hipótese que diz respeito à educação e acesso à internet, a PNAD de 2011 trouxe dados de porcentagem da população que teve acesso à internet nos últimos 3 meses, e a partir do Censo de 2010 tem-se a proporção de alfabetizados com 10 anos ou mais, expectativa de anos de estudo, e a porcentagem da população de 18 anos ou mais com ensino médio completo.

TABELA 9- EDUCAÇÃO E ACESSO À INTERNET

Estados	Porcentagem da população com acesso à internet nos últimos 3 meses (2011)	Proporção de alfabetizados com 10 anos ou mais (2010)	Expectativa de anos de estudo (2010)	Porcentagem da população de 18 anos ou mais com ensino médio completo (2010)
AC Acre	40,8	0,848060052	8,69	33,09
AL Alagoas	34,3	0,774794608	9,07	26,34
AP Amapá	41,1	0,921077554	9,44	44,31
AM Amazonas	37,3	0,903961698	8,54	37,66
BA Bahia	37,2	0,84601967	8,63	31,32
CE Ceará	33,4	0,828063326	9,82	32,05
ES Espírito Santo	48,5	0,924794119	9,36	38,68
GO Goiás	47,7	0,926798433	9,72	37,47
MA Maranhão	24,1	0,80688906	9,26	28,4
MT Mato Grosso	49,5	0,921727254	9,29	35,59
MS Mato Grosso do Sul	51,7	0,929471171	10,08	37,02
MG Minas Gerais	43,6	0,923376173	9,38	35,04
PA Pará	30,7	0,887620575	8,49	29,13
PB Paraíba	38,4	0,797977447	9,24	29,28
PR Paraná	51,1	0,942224459	10,43	38,52
PE Pernambuco	37,2	0,832615614	9,13	32,12
PI Piauí	24,2	0,788584033	9,23	26,87
RJ Rio de Janeiro	54,5	0,959034814	9,17	45,55
RN Rio Grande do Norte	36,5	0,826141326	9,54	33,75
RS Rio Grande do Sul	48,0	0,957535153	10	37,73
RO Rondônia	42,8	0,92060384	9,2	31,53
RR Roraima	48,1	0,903018028	8,69	42,67
SC Santa Catarina	52,1	0,961385936	10,24	40,41
SP São Paulo	59,5	0,959052537	10,33	44,86
SE Sergipe	34,5	0,830179201	9,01	31,92
TO Tocantins	38,2	0,881117928	9,8	37,13

Fonte: elaboração própria com base em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010)

<sup>74</sup> Excluindo Acre, Amapá, Espírito Santo, Rondônia, Roraima e Sergipe,  $\rho = -0,14862$

Sobre os coeficientes de correlação com o IILAI e o Índice de Transparência, são os seguintes:

- Entre a porcentagem da população que teve acesso à internet nos últimos 3 meses e o Índice de Transparência, não correlação no nível de significância de 5%, com  $\rho = 0,32181$ ;

- Entre a porcentagem da população que teve acesso à internet nos últimos 3 meses e o IILAI, não há correlação no nível de significância de 5%, com  $\rho = 0,17467$ ;

- Entre a proporção de alfabetizados com 10 anos ou mais e o Índice de Transparência, não correlação no nível de significância de 5%, com  $\rho = 0,33435$ ;

- Entre a proporção de alfabetizados com 10 anos ou mais e o IILAI, não há correlação no nível de significância de 5%, com  $\rho = 0,02951$ ;

- Entre a **expectativa de anos de estudo e o Índice de Transparência**, há correlação no nível de significância de 5%, com  $\rho = 0,40930$ ;

- Entre a **expectativa de anos de estudo e o IILAI**, há correlação no nível de significância de 5%, com  $\rho = 0,41976$ ;

- Entre a porcentagem da população de 18 anos ou mais com ensino médio completo e o Índice de Transparência, não correlação no nível de significância de 5%, com  $\rho = 0,32205$ ;

- Entre a porcentagem da população de 18 anos ou mais com ensino médio completo e o IILAI, não há correlação no nível de significância de 5%, com  $\rho = 0,05454$ .

Em síntese, há correlação entre o IILAI e a *proxy* para participação social e a expectativa de anos de estudo da população, e há correlação entre o Índice de Transparência e a receita total dos executivos estaduais, e entre ele e a proporção de servidores com nível superior e a expectativa de anos de estudo da população. Para a ciência, a ausência de resultado não é uma decepção - apesar de ser um fato pouco animador. No caso da LAI, as correlações encontradas são tão pouco animadoras quanto as ausentes, por não iluminarem os caminhos do aprofundamento da pesquisa. Sobre a participação social, mesmo para a correlação já se emprega uma *proxy* frágil, e qualitativamente examinar a participação não seria tarefa fácil. Sobre receita dos executivos estaduais, ela reflete a capacidade geral da burocracia dada a disponibilidade de recursos, mas, como já foi afirmado, a LAI tem como particularidade ser bastante barata ou, sem exagero, de custo praticamente irrelevante sobre o orçamento público.

Logo, seria também um caminho pouco prolífico a explorar. Sobre os anos de estudo da população, considerando que foram testadas duas outras medidas de escolaridade sem resultado, é plausível entender que a correlação encontrada não representa indicativo forte de relação causal. Resta apenas a escolaridade dos servidores e o Índice de Transparência como resultado animador – ainda que a correlação não se verifique também com o IILAI.

Tendo obtido relativamente pouco com a exploração estatística, cabe seguir a pesquisa com o exame qualitativo, por meio de entrevistas, buscando então uma abordagem diversa para a compreensão do processo de implementação.

#### **4.2 Processo de implementação nos estados**

Como discutido em capítulo anterior, defende-se, neste trabalho, a análise da implementação a partir de três condicionantes necessários: vontade política, recursos, e capacidade técnica. A análise não ignora outras variáveis, mas considera que, pela variedade de tipos e dimensão das políticas públicas, esta seria uma teorização genérica adequada. Seriam, pois, condicionantes necessários, presumindo que determinadas políticas públicas teriam outros condicionantes, específicos por tipo.

As escolhas políticas nas organizações são responsáveis por apontar prioridades e alocar os recursos disponíveis de maneira a buscar o atingimento de tais prioridades e, mais, de compensar ou não o comportamento considerado adequado. Assim, a vontade política se mistura, nas organizações públicas, com a gestão dos recursos. No caso das políticas públicas, cabe à variável política a facilitação do contato entre órgãos distintos, a disputa por recursos externos e a alocação interna dos mesmos, e a divisão das atribuições.

Os recursos disponíveis para a implementação de uma política afetam diretamente seu resultado. Pessoal, equipamento e material de trabalho, e quaisquer entregas exigem aporte de recursos financeiros. É evidente que existe influência da variável de priorização ou vontade política na quantidade de recursos alocados para cada política, mas em termos gerais, a capacidade financeira de execução de uma política pode ser recortada, assim como a última variável, a capacidade técnica da burocracia. Como já discutido anteriormente, o comprometimento individual do servidor com o atingimento do resultado é de difícil aferição, mas a capacidade técnica

em geral – entendida como conhecimento específico, experiência, expertise, e capacidade em geral de obter melhor produtividade na realização de um processo e entrega de um produto - pode ser tomada como variável no modelo proposto.

Cada uma das variáveis apontadas pode ser capaz de compensar eventuais deficiências nas demais. Técnicos particularmente capazes podem buscar e apontar soluções inovadoras seja para encontrar meios mais econômicos de executar as tarefas, ou trabalhar de acordo com as regras postas a despeito de movimentos políticos desfavoráveis. Da mesma maneira, a presença de vontade política pode alocar recursos - intangíveis como estima e reconhecimento, como tangíveis mesmo que escassos – de maneira a favorecer a execução de uma política. Finalmente, a disponibilidade de recursos pode facilitar atingimento de políticas por ser capaz de compensar e suprir ineficiências ao longo dos processos.

A análise da implementação da LAI nos executivos estaduais, foco deste trabalho exige um esforço de pesquisa essencialmente qualitativa, a despeito dos dados já apresentados anteriormente, que dão apenas uma indicação geral e dos quais poucas conclusões podem ser obtidas. Assim, foram realizadas entrevistas com os responsáveis pela implementação da LAI em 22 dos 26 estados da federação.

As entrevistas foram realizadas entre 9 de fevereiro e 26 de março de 2015, com servidores de diferentes níveis – em sua maioria técnicos e gestores médios e poucos gestores de primeiro ou segundo grau hierárquico. Todos os contatos foram iniciados do mesmo modo, procurando, por via telefônica, “os responsáveis pela implementação da LAI”. Para quatro estados ou o responsável não foi localizado ou, como no caso de Minas Gerais, foi localizado, mas não se disponibilizou a responder. É importante destacar que o período de realização de entrevistas coincide com os primeiros meses de um novo mandato eletivo nos estados, período em que, como é normal, mudanças de equipe ocorreriam, podendo ter comprometido a qualidade das informações obtidas. Mas a escolha do período não foi aleatória, pois interrupções muito significativas no trabalho de fornecimento de informações públicas podem indicar, a depender do contexto, falhas profundas de implementação, uma vez que comprovam debilidades na criação de cultura de compromisso com a LAI ou procedimentos estáveis de conformidade. Quando possível, os servidores exonerados foram entrevistados<sup>75</sup>. Ainda,

---

<sup>75</sup> Assim, a pesquisa preserva a confidencialidade das entrevistas, sem identificação direta dos servidores entrevistados e mencionando estados específicos apenas quando isso não representa problemas à confidencialidade acordada.

o entendimento na pesquisa de estados que implementaram e estados com problemas na implementação da LAI é tomado a partir dos resultados do IILAI.

Seja por acidente, em encaminhamentos telefônicos equivocados, seja por extrema generosidade e colaboração das equipes responsáveis pela LAI, foram realizadas algumas entrevistas<sup>76</sup> com as equipes “do nível de rua” - aquelas responsáveis pelas respostas à LAI nos órgãos. Como elas não foram realizadas para todos os estados, não é possível fazer significativas generalizações. No entanto, elas trazem alguns esclarecimentos sobre como os profissionais da ponta encaram o trabalho. Começamos, pois, por essa informação.

Um número considerável de profissionais apontados como responsáveis pelos encaminhamentos da LAI – o maior entre os entrevistados e única grande coincidência – é representado por secretárias ou assessores de gabinete sem muito alta qualificação que, devido à antiguidade na mesma função e órgão, são bem relacionados e conhecem bem os diferentes setores. A não ser entre os estados mais bem posicionados no IILAI - mais especificamente o Paraná - nenhum entre esses servidores foi efetivamente treinado, tendo apenas sido apresentado ao conteúdo da LAI ou decreto regulamentador – mesmo os que tinham trabalhado anteriormente junto ao ouvidor do órgão - tendo como responsabilidade apenas encaminhar o pedido, por e-mail ou correspondência interna. Eles também apontam que, em geral, os servidores para quem encaminham pedidos de informação não conhecem ou conhecem apenas por alto as regras da LAI, e que quando recebem questionamentos em geral e principalmente sobre a necessidade de responder são encaminhados por eles para as assessorias jurídicas, para o gabinete, ou, menos frequentemente, para as assessorias de comunicação do mesmo órgão, e não às Controladorias ou equivalente, ou Casa Civil – órgãos mais comumente responsáveis pela implementação da LAI.

Também sobre a resistência, dois relatos muito similares foram obtidos, coincidentemente, em órgãos de estados cujas controladorias não responderam aos pedidos por entrevistas. Um dos entrevistados afirmou que não recebe muitos pedidos, mas que: *“a reclamação maior é quando toma muito tempo para dar a resposta que pedem. Os servidores reclamam. Nós já temos até um parecer pronto dos procuradores que, se tiver dificuldade, der trabalho para responder, a não ser que já esteja no*

---

<sup>76</sup> Foram, incluindo as quatro entrevistas planejadas feitas com os servidores da ponta no Paraná, onze entrevistas.

*arquivo o material pronto, não precisa responder*".<sup>77</sup> Ainda, nenhum dos entrevistados reclamou de excesso de trabalho ou de não ser remunerado pela função, nem demonstrou grande interesse em não mais se ocupar dos encaminhamentos da LAI, possivelmente porque, e lembrando que não se pode generalizar por terem sido entrevistas bastante aleatórias, os servidores afirmaram que a frequência de recebimento de pedidos de informação é pequena e a função não é trabalhosa.

As equipes que cuidam diretamente da LAI são sempre muito pequenas e, em geral, para os estados com problemas de implementação não há nenhum servidor dedicado em tempo integral ao atendimento de pedidos de informação. Há casos em que a equipe diretamente responsável pela implementação da LAI está espalhada em diferentes órgãos, e há pouca centralização a não ser no controle do sistema de transparência passiva. A centralização, apesar de apresentar os melhores resultados no IILAI, não é essencial (necessária) para a implementação.

Com equipes tão esguias quanto cinco ou uma pessoa, e poucos pontos focais, mais comumente um, em cada órgão, a implementação da LAI é desproporcionalmente sujeita às características de cada um desses indivíduos. Como exemplo, em um dos estados entrevistados, um gestor médio é responsável e o sistema é relativamente centralizado. A interpretação deste gestor é de que quando o cidadão envia uma pergunta sem identificar ou identificando equivocadamente o órgão de destino, cabe a quem recebe, pelo sistema eletrônico, apenas responder indicando o órgão correto. Isto porque o tempo perdido no trâmite interno prejudicaria o tempo de resposta no prazo legal, de acordo com o servidor. Essa orientação, de um indivíduo, faz com que potencialmente vários pedidos de informação fiquem sem resposta, dado que cidadãos, que não têm tanta clareza sobre as subdivisões da administração estadual, podem não insistir na pergunta. A LAI pode ser tão sujeita a características individuais quanto institucionais, e talvez sistemas informatizados reduzam essa influência.

Os estados com os melhores resultados usam sistemas informatizados de controle de pedidos de informação, e melhores ainda são os resultados daqueles que têm sistemas próprios, normalmente adaptados a partir da experiência com ouvidorias. Tais sistemas são a parte mais custosa da LAI, visto que a CGU fornece gratuitamente seu

---

<sup>77</sup> Entrevista em 26 de março de 2016. Provavelmente os pareceres mencionados dizem respeito à ausência de previsão de preparação a manipulação de informação, e ao artigo 11, III, § 6º, que foi, inclusive, citado pela Controladoria Geral da União para negar a esta pesquisa acesso a um termo de cooperação internacional, que necessitaria ser digitalizado. Com a observação, claro, de que ele poderia ser consultado e copiado pessoalmente, em Brasília.

próprio sistema, o *e-sic*, para os interessados – sendo necessária apenas a hospedagem, disponibilização on-line e manutenção. À época da realização das entrevistas uma surpresa foi que um estado que ainda estava migrando para o *e-sic* respondeu às perguntas enviadas tempestivamente e com qualidade sem uso de sistema eletrônico, demonstrando que a limitação de recursos não necessariamente prejudica a LAI. Neste caso, o processo se dá basicamente pelo envio de correspondências internas com as perguntas, e recepção das respostas pelo mesmo meio, com o registro convencional do trâmite. Uma ressalva relevante é, neste caso específico, a baixa demanda da população. Sistemas informatizados são mais necessários quanto maior o volume da demanda e maior a dificuldade de indivíduos controlarem o processo. E os entrevistados foram quase unânimes em apontar que a demanda pela LAI vem crescendo principalmente com sua divulgação pela mídia.

Um dos interesses das entrevistas foi compreender as características da burocracia imediatamente envolvida na LAI, e, sobre ela outra conclusão importante é que não há diferença alguma no resultado quando a LAI é implementada por servidores de carreira, concursados, e por servidores em cargos de recrutamento amplo (popularmente chamados de comissionados). Isso pode ter relação com o fato de as Controladorias, que são responsáveis pela LAI em boa parte dos estados, serem muito recentes, e muitas delas ainda operarem sem carreiras próprias. Claro, essa afirmação reflete algum grau de idealismo quanto a quadros estáveis de servidores, sendo que a literatura tem posições ambíguas quanto a esse ponto.

Finalmente, sobre a resistência à LAI, apesar de muitos entrevistados evitarem o assunto, alguns foram taxativos em afirmar que gabinetes e procuradorias e assessorias jurídicas são os maiores entraves, de onde parte temor sobre o que seria feito com a informação fornecida ou por que motivo estaria sendo solicitada. A maior parte das informações pedidas por meio da LAI, os entrevistados são quase unânimes em apontar, são muito simples, e poderiam ser pedidas a Ouvidorias. Mas as informações moderadamente mais complexas enfrentam resistência, que às vezes é vencida com maiores esclarecimentos técnicos sobre a LAI, às vezes é vencida, afirmam os entrevistados, com alguma pressão central, e às vezes não é vencida, seja apenas com a não-resposta, seja com a produção de justificativas para a negativa. Em poucos estados foi podido obter detalhamento sobre esse ponto, mas em casos como o que será melhor explorado adiante, do Paraná, onde existe a identificação precisa dos responsáveis pela

resposta e o regulamento é mais completo, a resistência é absorvida com resultados muito melhores.

#### 4.2.1 Capacidade técnica e dependência de trajetória.

Os quatro estados melhor colocados no IILAI – Ceará, Paraná, Espírito Santo e Pernambuco, já possuíam, quando da aprovação da LAI, serviços de ouvidoria bem estabelecidos, com sistema informatizado próprio e presença em diferentes órgãos. As ouvidorias trabalham em uma estrutura normalmente chamada de “rede de ouvidorias”, cuja operação é muito similar ao atendimento a demandas da LAI que se instituiu pelos decretos estaduais. Trata-se de um ouvidor em cada órgão – ou pelo menos nos órgãos mais demandados – com um sistema próprio de recebimento e resposta das perguntas, e prazos para o fornecimento de respostas. Prazos estes que são inferiores aos estabelecidos na LAI<sup>78</sup>. No caso da LAI, emprega-se também o sistema de um responsável pela recepção das perguntas e provimento das respostas em cada órgão, comumente chamado de “agente de informação”. Das coincidências encontradas na pesquisa, esta figura entre as mais significativas – e também se apresenta em outros estados bem posicionados no IILAI.

Este tipo de fenômeno é normalmente estudado na Ciência Política a partir do conceito de *path dependence*, ou dependência de trajetória, que “*caracteriza especificamente aquelas sequencias históricas nas quais eventos contingentes colocam em movimento padrões institucionais ou cadeias de eventos que possuem propriedades determinísticas*”(MAHONEY, 2000, p.507, tradução livre<sup>79</sup>). Neste caso, temos um processo já estabelecido, com instrumentos e etapas familiares e, pelo menos de acordo com o relato dos entrevistados, bastante bem-sucedido. Ainda, há que se considerar a proximidade institucional das ouvidorias e órgãos de controle – e muitas delas passaram a integrar os órgãos de controle, mais recentemente. Assim, o aproveitamento do conhecimento e dos processos entre áreas próximas e correlatas parece uma escolha bastante segura para os envolvidos. Trata-se, portanto, de *path dependence* relacionado à expertise das burocracias públicas, o que corroboraria com a hipótese da relevância da

---

<sup>78</sup> É evidente que as perguntas usualmente feitas às ouvidorias são bastante mais simples que as perguntas permitidas pela LAI.

<sup>79</sup> No original: “characterizes specifically those historical sequences in which contingent events set into motion institutional patterns or event chains that have deterministic properties”

capacidade da burocracia na implementação da LAI. Pode-se argumentar, inclusive, considerando o peso dos poucos envolvidos no processo, que no caso específico da LAI a importância da *expertise* seria magnificada.

#### 4.2.3 Aprofundamento da comparação – QCA

Considerando o número de casos estudados, demasiado grande para estudos de caso e, contudo, pequeno para buscar causalidade por meio do emprego de técnicas quantitativas, e também o modelo da pesquisa – tomando as variáveis vontade política, capacidade da burocracia e recursos – cabe o recurso a uma metodologia distinta, a análise qualitativa comparativa, ou *qualitative comparative analysis* – QCA, que é uma abordagem que se pretende intermediária entre a complexidade da análise obtida a partir de estudos de caso, qualitativos e aprofundados, e a generalização da metodologia quantitativa e a riqueza de recursos analíticos estatísticos. Seria, portanto, ideal para estudos de conjuntos relativamente pequenos, como os 26 estados brasileiros. Ao invés de estatística, o QCA identifica padrões de causalidade, identificando condicionantes lógicos e critérios de necessidade e suficiência. Ou seja, ao invés de buscar correlações entre variáveis, busca-se identificar conjuntos de condicionantes e como se relacionam com a variável dependente. (SCHNEIDER, WAGEMAN, 2012; RAGIN, 2008; RAGIN, SONNET, 2004)

Como variável dependente, a implementação. O IILAI, por refletir cada um dos critérios da Lei, é tomado aqui, então, para estabelecimento da variável. Com a opção por um QCA *crisp set* ou binário (0/1 ou sim/não) devido às dificuldades metodológicas em que se incorreria no caso da decisão por refletir a variação, aceita-se algum grau de arbitrariedade no critério. Como são 26 estados no IILAI com resultados variando de 31,7 a 3,6, conforme a tabela abaixo, e uma variação pouco brusca dos casos entre os dois valores extremos, é mais prudente excluir os valores intermediários, mantendo apenas os dez melhor e pior classificados.

TABELA 10- IILAI 2015 CLASSIFICADO

<b>ESTADO</b>	<b>IILAI - 2015</b>
CE Ceará	31,70
PR Paraná	30,70
ES Espirito Santo	30,45
PE Pernambuco	29,85
SP São Paulo	29,60
TO Tocantins	29,10
RS Rio Grande do Sul	28,95
GO Goiás	27,60
SC Santa Catarina	27,45
SE Sergipe	27,45
<i>PB Paraíba</i>	<i>26,95</i>
<i>AL Alagoas</i>	<i>25,70</i>
<i>PI Piauí</i>	<i>24,20</i>
<i>MT Mato Grosso</i>	<i>21,60</i>
<i>MG Minas Gerais</i>	<i>20,95</i>
<i>BA Bahia</i>	<i>18,10</i>
RO Rondônia	16,85
RR Roraima	14,95
AM Amazonas	13,60
RJ Rio de Janeiro	13,45
PA Pará	11,85
AC Acre	10,10
MA Maranhão	9,60
MS Mato Grosso do Sul	9,35
RN Rio Grande do Norte	4,35
AP Amapá	3,60

Fonte: Elaboração própria. Em itálico casos descartados.

Para as condicionantes, seguindo a proposta já exposta, exploramos vontade política, capacidade da burocracia e recursos. Mas a composição da tabela-verdade a partir dessas condicionantes enfrenta o problema da endogeneidade<sup>80</sup>. Se as três variáveis interferem umas sobre as outras, como isolá-las? Em um estudo muito mais aprofundado de cada caso, isso seria possível com relativa tranquilidade. Mas esta pesquisa tem limitações, e uma das consequências de tais limitações é que a endogeneidade não pode ser eliminada, ainda que se possa tentar controlá-la.

<sup>80</sup> Um agradecimento especial é devido ao professor Manoel LWD Santos pelo apontamento, bem como pela introdução à técnica.

Assim, serão apresentadas duas tentativas de preparação da realização da análise de condicionantes lógicos, a partir de informações distintas. Na primeira delas, mais ascética, que se apresenta na Tabela 11, opta-se pelo entendimento de que recursos corresponde ao total de recursos disponível para o estado – que pode ou não ser empregado na implementação da LAI, sendo esta aplicação uma escolha política. Sobre a capacidade da burocracia, emprega-se a escolaridade da burocracia em geral, e nada relacionado às equipes da LAI, e para a vontade política, considerando que já ficou demonstrado que partidos e orientação ideológica não estão correlacionados com a implementação da LAI, usa-se estritamente a edição dos decretos estaduais regulamentadores - data de publicação e adequação do conteúdo – representando, então, a mínima vontade política. Ou seja, trata-se de uma abordagem muito pouco qualitativa, embasada nas *proxys* já citadas.

Na segunda, apresentada na Tabela 12, a empregam-se as informações obtidas por meio de entrevistas. Neste caso, certamente existe maior contaminação, além de endogeneidade, infelizmente inescapáveis. Também infelizmente, vários casos precisam ser desprezados ou por não se ter logrado realizar entrevistas, ou em razão de problemas de inconsistência nas informações ou informações insuficientes. A vontade política é a condicionante mais difícil, podendo ser muito influenciada pela percepção seja do(s) entrevistado(s), seja da pesquisadora, e foi ponderada também a partir da série temporal do Índice de Transparência, que se não é medida ideal para a LAI, pelo menos reflete inflexões na transparência em geral. Recursos são mais facilmente informados pelas equipes entrevistadas, e a capacidade da burocracia, além de auferida, com limitações, nas entrevistas, considera também a dependência de trajetória. Logo, considera a capacidade da burocracia mais imediatamente ocupada da LAI.

TABELA 11– MARIZ DE DADOS QCA, PRIMEIRO TIPO

<b>ESTADO</b>	<b>Implementação</b>	<b>Vontade Política</b>	<b>Capacidade da Burocracia</b>	<b>Recursos</b>
CE Ceará	Sim	Sim	Não	Sim
PR Paraná	Sim	Sim	Sim	Sim
ES Espírito Santo	Sim	Sim	Sim*	Sim*
PE Pernambuco	Sim	Sim	Sim	Sim
SP São Paulo	Sim	Sim	Sim	Sim
TO Tocantins	Sim	Sim <sup>81</sup>	Não	Não
RS Rio Grande do Sul	Sim	Sim	Não*	Sim
GO Goiás	Sim	Não	Sim	Sim
SC Santa Catarina	Sim	Sim	Sim	Sim
SE Sergipe	Sim	Sim	Sim*	Não
RO Rondônia	Não	Sim	Não	Não
RR Roraima	Não	Não	Não	Não
AM Amazonas	Não	Não	Não*	Sim*
RJ Rio de Janeiro	Não	Não	Sim	Sim
PA Pará	Não	Não	Não	Sim*
AC Acre	Não	Não	Não*	Não
MA Maranhão	Não	Não	Sim	Não*
MS Mato Grosso do Sul	Não	Não	Sim*	Não
RN Rio Grande do Norte	Não	Não	Não	Não*
AP Amapá	Não	Não	Não	Não

Fonte: elaboração própria.

A partir da matriz da Tabela 11 percebe-se que são três as configurações causais suficientes para que ocorra a implementação:

- (i) mínima vontade política, capacidade da burocracia e recursos;
- (ii) mínima vontade política e capacidade da burocracia; e

<sup>81</sup> O decreto tocantinense é completo e bem escrito, e não “copia” os demais decretos, se diferenciando inclusive por prever valores multa para o não-cumprimento. No entanto, ele foi publicado apenas em 19 de junho de 2013, mais de 12 meses após a data esperada.

\* Os seis estados são os de valores intermediários. Para a variável dependente, os seis intermediários foram cortados. No entanto, para condicionantes a mesma decisão reduziria drasticamente o número de casos.

(iii) mínima vontade política e recursos.

E na presença *apenas* de mínima vontade política, e *apenas* de capacidade da burocracia e recursos o resultado é ambíguo. Ou seja, o que se conclui é que a combinação entre a mínima vontade política e *pele menos um* dos demais condicionantes leva ao resultado que interesse, que é a implementação. Novamente, a tabela 11 representa apenas um exercício inicial da metodologia, e se ancora em *proxys* superficiais.

TABELA 12– MATRIZ DE DADOS QCA, SEGUNDO TIPO

<b>ESTADO</b>	<b>Implementação</b>	<b>Vontade Política</b>	<b>Capacidade da Burocracia</b>	<b>Recursos</b>
CE Ceará	Sim	Sim	Sim	Sim
PR Paraná	Sim	Sim	Sim	Sim
ES Espírito Santo	Sim	Sim	Sim	Sim
TO Tocantins	Sim	Sim	Sim	Não
RS Rio Grande do Sul	Sim	Sim	Sim	Não
SC Santa Catarina	Sim	Sim	Sim	Sim
SE Sergipe	Sim	Sim	Não	Não
AM Amazonas	Não	Não	Não	Não
RJ Rio de Janeiro	Não	Não	Não	Não
AC Acre	Não	Não	Não	Não
MA Maranhão	Não	Não	Não	Não
MS Mato Grosso do Sul	Não	Não	Não	Não
RN Rio Grande do Norte	Não	Não	Sim	Não

Fonte: elaboração própria.

A construção das condicionantes neste segundo tipo, considerando pesadamente a análise qualitativa, não contradiz resultado anterior. É possível identificar uma condição necessária e suficiente para a implementação da LAI, que é a *vontade política*. A Tabela 12 permite afirmar, com consistência 1 (total), que são três as configurações causais suficientes para que ocorra a implementação:

- (i) mínima vontade política, capacidade da burocracia e recursos;
- (ii) mínima vontade política e capacidade da burocracia;

(iii) vontade política.

Ou seja, a minimização lógica – recurso do QCA que busca as configurações mínimas para o resultado de interesse – leva à conclusão de que a vontade política é o condicionante chave, necessária e suficiente para a implementação da LAI. A análise multivariada demonstraria, como é intuitivo, uma vez que a ordem na matriz mantém a ordem de classificação no IILAI, que a combinação de vontade política e as demais condicionantes leva a resultados melhores. Ainda, a presença de uma burocracia qualificada imediatamente ocupada da LAI não é suficiente para sua efetiva implementação.

As configurações encontradas entre os estados estudados, como é absolutamente esperado, não cobrem todas as combinações possíveis entre as condicionantes, conformando o que Ragin e Sonnet (2004) denominam de problema de diversidade limitada. *“Fenômenos sociais naturais são limitados em sua diversidade. De fato, pode-se argumentar que a diversidade é seu traço definidor”* (p.1, tradução livre<sup>82</sup>). Mas, diferentemente da estatística, a abordagem lógica exige que se considere que, por mais que não se tenham encontrado casos em que a implementação satisfatória ocorre a partir de conjuntos de condicionantes distintos dos que foram encontrados aqui, eles podem ser, teoricamente, possíveis. Esta análise, bem como a análise de contrafactuais poderia servir a esgotar, na concepção do QCA, a compreensão dos condicionantes lógicos dos fenômenos. Mas nesta tese opta-se pela restrição restrita aos casos identificados.

### 4.3 Apontamentos específicos

A LAI pode ser muito barata, como se demonstra inclusive por ter sido implementada satisfatoriamente em emprego significativo de recursos. A implementação sem uma burocracia particularmente qualificada e sem recursos pode ser analisada a partir da visão, já apresentada aqui, de que a vontade política, efetiva se não eficientemente, poderia conseguir contornar outros problemas na administração pública.

Sobre não haver implementação sem vontade política, a LAI é implementada normalmente pelas Controladorias ou equivalente, mas também em alguns casos pela Casa Civil, ou, ainda, de maneira não centralizada, ficam a cargo de cada órgão com

---

<sup>82</sup> No original: “Naturally occurring social phenomena are limited in their diversity. In fact, it could be argued that limited diversity is one of their trademark features.”

orientações gerais do Planejamento ou outro órgão fornecedor de diretrizes. Como se trata de uma lei, ou, visto de modo mais amplo, de uma política pública que atinge todos os órgãos, não cabe apenas a um pequeno conjunto de burocratas, capazes, dedicados mais diretamente a ela a efetividade da implementação. Por mais competente e experiente a equipe, por exemplo, de uma Controladoria, ela depende que cada órgão consiga uma organização mínima e se disponha minimamente a colaborar para a adequada implementação da LAI. Ainda, sobre os recursos, por mais que se possa implementar a LAI com baixíssimo custo, com *software* fornecido pelo governo federal, e apenas exigindo o cumprimento da lei por servidores já existentes, sem remuneração adicional, qualquer dispêndio relacionado, facilitador da implementação, passa por uma decisão política, e não dos técnicos responsáveis, dado que o emprego da parcela livre dos orçamentos estaduais é fruto basicamente de decisões políticas.

O poder na administração pública determina a alocação de recursos humanos e financeiros, e as estruturas de incentivos apresentadas aos servidores envolvidos nas políticas. Assim a implementação da LAI é produto de uma escolha dos executivos estaduais em cumprir adequadamente as determinações da legislação federal. Certamente caberia perguntar o que faz com que alguns gestores públicos se comprometam com a LAI e não outros, e espera-se que os resultados deste trabalho ofereçam subsídio suficiente para boas hipóteses caso tal pesquisa seja perseguida.

#### 4.3.1 Paraná e a LAI

O Paraná é o terceiro colocado na EBT e o segundo colocado no IILAI, além de apresentar algumas particularidades, como ter publicado uma série de decretos regulamentadores da LAI<sup>83</sup>, quatro ao todo, estando o quinto em preparação, sempre que identificada necessidade de aprimoramento na aplicação da lei, e disponibilizar no site da Controladoria Geral do Estado não apenas o acesso ao sistema de envio de perguntas via LAI, mas também o contato do responsável<sup>84</sup> pela resposta em cada órgão. Uma descrição mais completa do trabalho realizado no estado para a ampliação

---

<sup>83</sup> Decreto 4531, de 15 de maio de 2012; Decreto 8020, de 16 de Abril de 2013; Decreto 7351, de 21 de Fevereiro de 2013; Decreto 10285, de 25 de Fevereiro de 2014.

<sup>84</sup> Nome, e-mail e telefone dos denominados “agentes de informação”. Lista atualizada em 08 de junho de 2015 disponível em: <<http://www.cge.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=328>>

da transparência e implementação da LAI é, portanto, adequado aos objetivos deste trabalho<sup>85</sup>.

A implementação da LAI no Paraná ficou a cargo da Controladoria Geral do Estado. A AGE existe desde 2013, e foi constituída a partir da Secretaria de Controle Interno, mais recente, criada no primeiro governo Beto Richa (2011-2014), e da Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral. O órgão não tem carreira própria, e do seu quadro de funcionários, com cerca de 60 profissionais<sup>86</sup>, apenas 27 são técnicos/responsáveis pela área finalística.

Em entrevista, os servidores da CGE não contam “a história” da implementação da LAI a partir da criação da própria lei. Há uma evolução, muito clara na fala principalmente do chefe da coordenadoria que implementa a LAI – de Transparência e Acesso à Informação – que é influenciada pela criação da Secretaria de Controle Interno, a implementação da lei de transparência e adequação do portal, a realização da Consocial, e a experiência do estado com o sistema de ouvidorias.

O Paraná foi precursor em relação à Ouvidoria. Curitiba, a capital, criou sua ouvidoria e logo serviu de inspiração para que, em 1991, fosse criada a ouvidoria estadual, que foi se expandindo e aprimorando. O primeiro sistema de ouvidorias surgiu em 2003, e em 2011 as ações foram totalmente integradas e informatizadas em um sistema – o Sistema Integrado de Gestão de Ouvidorias – SIGO, criado e mantido pela CELEPAR - Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná – a empresa estatal de informática. O SIGO é o mesmo sistema usado para a transparência passiva na LAI, e sofreu poucas alterações em decorrência da adaptação à lei, que são principalmente relacionados a contagem de prazos, que é diferente no caso da LAI, com previsão legal, e dos questionamentos de ouvidoria. Além do executivo, o sistema é usado pelo Tribunal de Contas do Paraná, e espera-se a breve adesão da Assembléia Legislativa.

---

<sup>85</sup> Em 06 de abril de 2015 foi realizada uma visita à sede da Controladoria Geral do Estado do Paraná, com apresentação do sistema SIGO, e entrevista individual com Gerson Luiz Ferreira Filho, Chefe de Coordenadoria de Transparência e Acesso à Informação, servidor da área desde a criação da Secretaria de Controle Interno, e entrevista com Anne Jacqueline Mosca, assessora trabalhando na área desde a criação da CGE, acompanhada dos também assessores Eduardo Martini, Mateus Gruber e Karla Pereira. Três entrevistas telefônicas com responsáveis pela LAI em órgãos da administração direta foram feitas na semana posterior.

<sup>86</sup> Na época de realização das entrevistas

A Secretaria de Controle Interno, vinculada à Casa Civil, foi responsável pela implementação do portal de transparência do Paraná<sup>87</sup>, e desde então já se discutia a necessidade de aprimorar o portal, fornecendo mais informações ao cidadão. A LAI veio em 2011, e o Paraná não participou da elaboração do decreto federal, e foi implementando a partir das orientações gerais da CGU. Os trabalhos da Consocial aconteceram mais ou menos ao mesmo tempo (2011 e 2012) e com a mesma equipe dedicada à LAI. Assim, as discussões da Conferência foram bastante influentes para a evolução do trabalho no Paraná. Viu-se a necessidade, de acordo com os entrevistados, inclusive de aprimorar o decreto. A maior necessidade de transparência na área de direitos humanos também é percebida à época, por ser uma das poucas áreas em que a demanda da sociedade civil é mais notável.

O trabalho de implementação especificamente da LAI aproveitou e aprimorou em grande medida uma estrutura que já existia em razão de mais de uma década de trabalho com a Ouvidoria do estado. O SIGO pode ser aproveitado com poucas adaptações, e é considerado – de acordo com os entrevistados – muito superior ao sistema da CGU. Os servidores sustentam que a implementação – que exigiu que se destinasse no mínimo um servidor em cada órgão para atuar como agente intermediador das demandas da LAI, sem remuneração específica adicional para tal, não foi difícil por haver o entendimento muito claro na administração pública paranaense de que não se tratava de uma demanda da Secretaria de Controle Interno ou, após 2003, da CGE, e sim uma demanda do governador.

Em cada órgão – aproximadamente 80, entre administração direta, indireta - há pelo menos um servidor responsável pelo atendimento à LAI, os denominados “agentes de informação”. Trata-se de uma função e não um cargo. Ou seja, os servidores não são remunerados por isso. Da mesma maneira, em cada órgão há atualmente um responsável pelo acompanhamento das ações de controle interno, ouvidoria e corregedoria, servindo como suporte à CGE. A relação entre os agentes de informação e a CGE ocorre por meio do SIGO, que segue sendo empregado pelos ouvidores – mas com regras distintas e operado por servidores distintos, dado que a ouvidoria não tem prazos rígidos para a resposta (apesar de ter metas internas de celeridade) e da impossibilidade de que se acumule a função de agente de informação e ouvidor.

---

<sup>87</sup> Lei estadual 16.596, de 2010.

Sobre as funcionalidades do SIGO, ele avisa o solicitante sobre todos os encaminhamentos, e os prazos contam a partir da chegada da demanda no órgão responsável pela informação solicitada. Se o pedido é referente a informação de município(s), a CGE envia um ofício ao órgão pertinente, e informa o solicitante de que não é competente para atender a solicitação. O SIGO registra toda movimentação, inclusive a entrada do cidadão no sistema, mas os órgãos só visualizam o seu espaço, cabendo à CGE o controle sobre as respostas. Os atrasos nas respostas, que têm diminuído mas ainda são o problema mais comum enfrentado pela CGE, são encaminhados ao TCE para que possa haver instauração de processos administrativos. E o controle de qualidade é feito de forma amostral, também na CGE. Os agentes de informação são treinados pela CGE e são a ponte entre ela e seu órgão. Não é necessariamente o agente de informação que responderá os pedidos de informação recebidos. Ele pode, por meio do SIGO, encaminhar a pergunta para o servidor responsável e controlar os prazos, e o SIGO registra todo o processo, sendo capaz de identificar o servidor responsável por omissão, atraso, incorreção ou negativa no fornecimento de informação.

O Paraná caminha para o quinto decreto, em um processo de ajustes que, para os servidores, inicia-se com um decreto muito técnico e preso à lei original, e vai se tornando um reflexo mais fiel do sistema adotado no estado. Sobre a Comissão de Reavaliação, maior foco do decreto em vigor, ela possuía uma instância composta por secretários, e com a regra atual está mais técnica e menos política. Mas essa modificação não reflete uma demanda externa, uma vez que na data da entrevista a Comissão preparava-se para julgar o terceiro recurso recebido. Seu trabalho tem sido eminentemente de classificação.

O SIGO, à época da entrevista, recebeu cerca de 2 mil perguntas via LAI – o que ainda é um número muito baixo comparado às demandas de ouvidoria, mas o número vem crescendo, e com pedidos mais complexos e elaborados. A CGE trabalha – principalmente junto aos demais órgãos - para que as informações mais solicitadas ou relevantes e facilmente disponibilizáveis sejam disponibilizadas online, reforçando as ações de transparência ativa. Como exemplo desse esforço, o Paraná disponibiliza estatísticas carcerárias, de criminalidade, e de bens em seu portal da transparência. O arquivo público, também devido às demandas de transparência, deve passar por digitalização a partir de uma ação conjunta de vários órgãos, como a Casa Civil, a CGE,

a Secretaria de Planejamento. Mas os servidores são unânimes ao entender que o maior desafio não é interno e sim externo – de aprimoramento do controle social por, em primeiro lugar, ações de divulgação da LAI e do portal de transparência. Entre as ações atuais principais relatadas pelo grupo responsável pela LAI na CGE estão exatamente a viabilização de ações de divulgação – notadamente entre estudantes – e de readequação do portal, melhorando-o visual e funcionalmente.

Bardach (1977, p.37) já citado, afirma que “*O efeito dominante [dos processos que levam à implementação] é fazer com que a política do processo de implementação seja altamente defensiva. Uma grande quantidade de energia vai para as manobras para evitar a responsabilidade, o escrutínio e culpa.*” E no caso paranaense é possível apontar duas medidas – a evolução, precisão descritiva e abrangência dos decretos estuais e a identificação direta de responsáveis ao longo do processo da transparência passiva – que têm efeito exatamente sobre a resistência interna da burocracia.

#### 4.3.2 Conjuntos de resultados

Identificam-se na Tabela 12 três conjuntos onde o resultado de interesse se apresenta – combinação entre mínima vontade política, capacidade da burocracia e recursos; entre mínima vontade política e capacidade da burocracia; e apenas recursos. No primeiro caso, os estados de melhor colocação no IILAI, Ceará, Paraná e Espírito Santo, além de Santa Catarina, que também tem uma pontuação bastante elevada no índice. Este conjunto, o mais numeroso encontrado, reforça o argumento pela importância da dependência de trajetória nas burocracias, pois os estados guardam em comum um relevante histórico de ações de transparência, notavelmente em relação às ouvidorias, já reconhecidamente efetivas. O aproveitamento e amadurecimento de processos, facilitando a implementação de política similar a práticas anteriores, se confirma.

O segundo conjunto agrega Tocantins e Rio Grande do Sul, onde não foi possível identificar, por meio das entrevistas, comprometimento de recursos orçamentários com a implementação da LAI – além do mínimo necessário, que, como já comentado diversas vezes, é quase irrelevante. Ressalta-se, em tais estados, que as equipes, conquanto pequenas, foram particularmente capazes de garantir a implementação adequada. As estruturas burocráticas envolvidas, com muito maior centralização no caso de Tocantins que do Rio Grande do Sul, e com históricos diferentes de processos, e

também distinta composição, não permitem conclusões particulares para o grupo, a não ser a demonstração da maior importância da burocracia – e diferentes configurações de burocracia - frente ao dispêndio no caso da LAI.

Finalmente, o último conjunto tem Sergipe como único elemento. Se a análise levasse em conta os diferentes resultados do IILAI, para além da abordagem binária, ficaria claro que Sergipe é, entre aqueles que alcançaram a implementação satisfatória, aquele com pior colocação. O caso permite concluir que a vontade política é a única condição necessária e suficiente para a implementação da LAI, mas que a capacidade do corpo técnico e dispêndios específicos melhoram o desempenho da implementação.

#### *4.3.2 Maranhão e a vontade política*

O IILAI 2015 foi montado com informações coletadas em janeiro e fevereiro de 2015, e as entrevistas da pesquisa se realizaram entre fevereiro e março de 2015. Assim, a posição do Maranhão, quarto pior colocado, reflete basicamente a conjuntura que se encerra em 2014, dado que uma nova gestão assumiu em 2015, rompendo um longo ciclo político no estado. Quando da realização da entrevista, os responsáveis pela LAI, extremamente abertos a colaborar com a pesquisa, informaram que até aquele momento não havia *nenhum* desenvolvimento na implementação da lei, mas que ela estava entre as prioridades e que, em breve, eles esperavam ter melhores resultados. A aproximação da CGU, à época, evidenciava esse esforço inicial.

De fato, com a divulgação da segunda edição da Escala Brasil Transparente pela CGU, a colocação do Maranhão está no outro extremo da lista, em posição de empate com os *primeiros colocados*. Esta pesquisa não repetiu a tomada de dados completa do IILAI, mas mandou pedidos de informação para o Maranhão para testar a nova situação, e o resultado, se não foi perfeito, deixou pouquíssimo a desejar. Uma nova entrevista não foi realizada, apesar da disponibilidade da equipe maranhense, que chegou a afirmar, e vale a menção aqui, que poderia e deveria ser retomado o contato em seis meses e que todas as informações sobre a implementação seriam passadas com satisfação.

O caso maranhense se acumula ao restante das evidências obtidas nesta pesquisa apontando para a importância da vontade política para a implementação de uma política

como a representada pela LAI, que tem custos baixos e que afeta e mobiliza os diversos órgãos da administração.

#### 4.4 Considerações finais

A expressão “vontade política” aparece com muito mais frequência em noticiários que na literatura de ciência política. E o fato de não haver um conceito consolidado para o termo é um complicador para as conclusões desta pesquisa. Dizer que uma política foi efetivamente levada adiante porque pessoas em posição de poder assim o quiseram pode soar como um grande “porque sim!”. E várias outras perguntas poderiam seguir. Por exemplo: Por que a(s) pessoa(s) em posição de poder escolheram uma e não outra alternativa? De que modo a “vontade política” implica em escolhas de alternativas de ação que são, estas sim, diretamente ligadas a resultados? Como saber se a política implementada é a política desejada, e não uma solução de compromisso? Quanta “vontade” e em que níveis hierárquicos é necessária? E, mais que isso, como quantificar “vontade”? Quanta resistência uma eventual “vontade” consegue superar? Como separar a “vontade” da capacidade? Como as alternativas anteriores (*path dependence*) limitam as escolhas e a “vontade”? Todas essas perguntas e outras fazem algum sentido em termos de problematização e eventual avanço do conceito, mas não para o problema específico desta pesquisa, e não a partir da maneira como “vontade” foi construída para significar, muito genericamente, poder de priorizar e direcionar.

Quando do desenho e da realização da pesquisa de implementação da LAI nos estados brasileiros, a palavra ou ideia “vontade” não foi explorada ou limitada a partir da literatura<sup>88</sup>. A definição, apesar de não explicitada, é construída no capítulo 2. Quando se propõe a navalha de Occam sobre as condicionantes de implementação, agregando em três grandes variáveis ou conjuntos de variáveis – recursos, técnica ou

---

<sup>88</sup> Post e Reile (Defining Political Will. Politics & Policy, vol. 38, n. 4, 2010. P. 653-676) tentam uma discussão sobre o conceito, e chegam a um modelo que envolve não um mas um número suficiente de atores capazes de aprovar, implementar e *enforce* uma política, que compartilhem um mesmo entendimento sobre o problema que a política visa tratar e a forma como ele deve ser tratado, e comprometimento. Mas sob a perspectiva desta pesquisa, pouco interessa se as pessoas dotadas de recursos de poder partilham essas características. No limite, mesmo que os tomadores de decisão não acreditem que a opacidade do poder público é um problema, que transparência e publicidade são importantes, ou desejem mais *accountability*, ou que não vejam a LAI como solução, contanto que se esforcem o suficiente para implementá-la considera-se que eles tiveram e exerceram a vontade política.

Mais sobre “vontade política” e “vontade política e controle de corrupção” em Fritzen, 2006 e Brinkerhoff, 2000.

capacidade técnica, e poder ou vontade política – esclarece-se que cada variável pode suprir efetiva se não eficientemente deficiências nas demais, desde que cada uma esteja provida em quantidade mínima. E que a variável “poder” ou “vontade política” está relacionada à capacidade de acessar recursos e técnicas, distribuí-los ou redistribuí-los, orientar escolhas através de incentivos dentro e através de organizações públicas. A maior conclusão deste capítulo é que esse direcionamento específico, decorrente da existência de uma prioridade ou compromisso – seja qual for o motivo para tal – foi essencial para a implementação LAI. Como já afirmado, políticas públicas são várias, e a LAI tem características importantes quanto ao impacto transversal na estrutura da Administração Pública e ao baixo custo material. Assim, cabe à pesquisa explorar se o mesmo fenômeno de dominância do poder ocorre sobre os demais tipos de política pública.

## 5. CONCLUSÕES

A lei 12.527 de 2012, Lei de Acesso à Informação, foi aprovada no Brasil após um intenso movimento internacional de promoção de mecanismos de *accountability* democrático, controle de corrupção, e transparência – principalmente no âmbito fiscal. O Brasil, por sua participação bastante expressiva em fóruns internacionais, foi bastante exposto a mecanismos que, conforme Finnemore e Sikkink (1998), podem ser entendidos como de socialização internacional. A LAI brasileira, no entanto, é tem características particularmente amplas. Atinge executivo, legislativo e judiciário, administração direta e indireta, e entes privados que realizam operações com fundos públicos. Seja pela extensão da lei, por resistência, ou por dificuldades das burocracias públicas em cumprir todos os seus critérios, a LAI ainda não atingiu efetividade plena, mesmo quatro anos após sua aprovação. Esta pesquisa buscou estudar não a lei, mas sim sua implementação, analisando os condicionantes da mesma nos executivos estaduais.

A implementação – e a LAI é aqui entendida como uma política ou, no limite, subpolítica da grande política pública de transparência - é um foco de estudos do campo da Administração Pública/Ciência Política que teve ampla discussão no séc. XX, mas, após a consolidação de teorias sobre políticas públicas em geral, como as de Kingdom (2003) e Sabatier e Jenkins(1993), ganhou pouca atenção em isolado. A tese retoma as primeiras contribuições acerca de condicionantes da implementação e as lapida, principalmente a partir de Mazmanian e Sabatier (1983), a fim de apresentar um conjunto sintético e mais facilmente aplicável de condicionantes. Capacidade da burocracia/técnica, vontade política e recursos são necessários para a implementação de qualquer política. Devem, portanto, estar presentes em quantidade mínima suficiente.

A capacidade técnica se refere à habilidade de identificação de problemas e soluções mais adequadas e proficiência em habilidades necessárias, tanto mais genericamente (nível educacional) ou em específico na área de atuação. Servidores particularmente qualificados seriam capazes de atuar mais eficaz e eficientemente na implementação de políticas, sugerindo, inclusive, aprimoramentos para as mesmas. A implementação de qualquer política depende que os recursos mínimos necessários sejam providos e, mais que isso, acréscimos marginais de qualidade ou resultado podem ser alcançados com a destinação de mais recursos. Da mesma maneira, o condicionante poder/vontade política diz respeito à mobilização nas (e, eventualmente, entre as)

organizações para o atingimento dos objetivos propostos e, entre esses objetivos, o apontamento de prioridades. Ainda, a gestão de recursos e de pessoas é bastante sujeita às decisões políticas. Os ganhos marginais da aplicação de mais poder, mais dinheiro ou mais técnica podem ser decrescentes, assim como diríamos acontecer com cada insumo em uma fábrica em uma abordagem microeconômica, mas isso não invalida a possibilidade de substituição. Assim, recursos, capacidade da burocracia e vontade política conformam um conjunto explicativo que congrega boa parte do que propõe a literatura de implementação de forma sintética e mais aplicável aos estudos do campo. Nesta tese o conjunto é aplicado à implementação da LAI por diferentes caminhos e métodos.

A partir da análise dos decretos estaduais de regulamentação da LAI e dos portais de transparência, sistemas de transparência passiva e resposta a perguntas enviadas por meio do mesmo foi elaborado o IILAI, Índice de Implementação da LAI para os 26 estados. E a este índice, como variável dependente, junto aos demais condicionantes (poder, recursos, técnica) foi aplicada a análise qualitativa comparativa (QCA). Tal método, desenvolvido para números intermediários de casos de pesquisa, apresenta-se como alternativa à estatística por empregar a análise lógica de condicionantes, que independe da “lei dos grandes números”. A estatística, no entanto, foi também empregada no exame de correlações não só entre o IILAI mas também entre outros indicadores relacionados a LAI e transparência e *proxys* para testes relacionando outras variáveis de interesse, como as ligadas às características da população e os alinhamentos políticos. Tais testes, no entanto, não resultaram em confirmações importantes.

A partir do QCA, construído com um índice elaborado nesta pesquisa e com entrevistas realizadas no início de 2015 com as equipes responsáveis pela implementação da LAI nos executivos estaduais, a resposta mais sintética para a pergunta desta pesquisa – *o que determina a implementação da LAI nos executivos estaduais?* – é: vontade política.

A vontade política é condição necessária e suficiente para a implementação da LAI nos estados. No entanto, quando são destinados recursos mais amplos que o mínimo necessário e a equipe tem *expertise* os resultados da implementação são bastante melhores. Lembrando, como já dito, que fala-se em “melhor” ou “pior” pela impossibilidade prática de isolar a *performance* de o que seria a implementação pura.

Para este trabalho, a implementação de uma política é o esforço constante de realização da mesma.

É importante que se ressalte nesta conclusão que a variável política em nada se relaciona com divisão partidária, dado que não há nenhuma correlação entre o alinhamento ideológico geral dos governos estaduais ou com partidos políticos e suas opções por implementar devidamente ou não a LAI. Do mesmo modo, é importante também uma menção particular ao papel da dependência de trajetória e a maneira como a presença de esforços anteriores, principalmente com Ouvidorias qualificadas, impacta no resultado no IILAI, notadamente, por óbvio, considerando os procedimentos da transparência passiva - processamento e resposta a pedidos de informação do cidadão. Sistemas de informação parecem ajudar muito na entrega de resultados, mas não são indispensáveis – pelo menos não quando os servidores dedicados conseguem, através dos meios convencionais de registro e comunicação na burocracia pública – controlar e fazer tramitar os pedidos e respostas. Maior demanda da população implica em dificuldades, obviamente, para esse sistema “analógico”.

A última nota especial que não poderia ser suprimida desta conclusão é que, pelas particularidades da LAI quanto à transparência passiva, características de cada indivíduo envolvido nos processos são anormalmente importantes e potencialmente definidoras da entrega ou não do resultado. A LAI pode ser extremamente barata e exigir a dedicação exclusiva ou principal de um número ínfimo de servidores. Assim, a vontade política, necessária para contornar resistências e orientar prioridades internas, tem peso particular.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, Democracia e accountability. In ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.

ACKERMAN, John M; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E. The global explosion of Freedom of Information laws. *Administrative Law Review*. Vol 58, n 1, 2006.

ADDISON, Helen. Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature. London School of Economics, Working Paper. 2009.

ALCÂNTARA, Diogo. Dilma sanciona lei que facilita o acesso a documentos da ditadura. Terra notícias/Brasil. Brasília, 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<https://noticias.terra.com.br/brasil/dilma-sanciona-lei-que-facilita-o-acesso-a-documentos-da-ditadura,84b9dc840f0da310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>> Acesso em 12 de janeiro de 2016

ANGÉLICO, Fabiano. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil. Dissertação de Mestrado – Fundação Getúlio Vargas, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo. FGV, São Paulo, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

ARTIGO 19. Análise do Projeto de Lei de Acesso à Informação Pública. Jun. 2009. Disponível em: <[http://www.artigo19.org/site/documentos/analise\\_do\\_projeto\\_de\\_lei\\_de\\_acesso\\_a\\_informacao\\_publica.pdf](http://www.artigo19.org/site/documentos/analise_do_projeto_de_lei_de_acesso_a_informacao_publica.pdf)> Acesso em 10 mar 2015

AXELROD, Robert, KEOHANE, Robert. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, vol. 38, n. 1, out. 1985. P. 226-254

BARDACH, Eugene. The implementation game: what happens after a bill becomes a law. Cambridge: MIT Press, 1977

BARNETT, Michael, FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, vol 53, n 4, p. 699-732, 1999

BARRETT, Susan M. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p.249-262, jun. 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 9 de dezembro de 1940. Código Penal Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>

BRASIL. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso a Informação. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Lei de Transparência. Brasília, 2009

BRINKERHOFF, Derik. Assessing Political Will fro Anti-Corruption Efforts: Na Analytc Framework. Public Administration and Development. Vol. 20, n.3, jul. 2000.

CONTAS ABERTAS, Índice de Transparência, Metodologia 2014, 2014. Disponível em <<http://indicedetransparencia.com/>>

CAINFO. Venciendo la Cultura del Secreto: obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública em siete países de América Latina. Montevideo: 2011. Disponível em: <[www.adc.org.ar/download.php?fileId=630](http://www.adc.org.ar/download.php?fileId=630)>. Acesso em 19 out 2015

CALLAND, Richard. Access to information: how it is useful and how it is used? In: NEUMAN, Laura. Access to information: a key to democracy. Atlanta: The Carter Center, 2002. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/88606725/Access-to-Information-A-Key-to-Democracy>>.

CALLAND, Richard. Turning Right to Information Law into a Living Reality: Access to Information and the Imperative of Effective Implementation. The Open Democracy Advice Centre. Cape Town: jan. 2003. Disponível em: <[http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws\\_papers/southafrica/Calland%20-%20Turning%20FOI%20law%20into%20living%20reality%20-%20Jan-03.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws_papers/southafrica/Calland%20-%20Turning%20FOI%20law%20into%20living%20reality%20-%20Jan-03.pdf)>. Acesso em 05 de abril de 2014

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. 1º Relatório sobre a Implementação da Lei nº 12.527/2011. Brasília, 2013. Disponível em

<<http://www.acaoainformacao.gov.br/acaoainformacaogov/publicacoes/1RelatorioLAI.pdf>>

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Escala Brasil Transparente, Metodologia. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>> Acesso em 20 de maio de 2015

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Jorge Hage participa, nos Estados Unidos, de evento que consolida Parceria para Governo Aberto. Brasília, 11 de julho de 2011a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2011/07/jorge-hage-participa-nos-estados-unidos-de-evento-que-consolida-parceria-para-governo-aberto>>

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Plano de Ação do Governo Brasileiro Parceria para Governo Aberto (OGP). 2011b. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1/1o-plano-de-acao-do-brasil>>

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, Política Brasileira de acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã. Brasília, 2010

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. San José, 24 de novembro de 2010. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf)>.

CRUZ-PRIETO, Ricardo. Transparency and the limits of control. Discriminating justified and illegitimate uses of transparency. 4<sup>th</sup> Global Conference on Transparency Research. Lugano, jun, 2015.

DaMATTA, Roberto (Coord). Sumário executivo –Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. Controladoria Geral da União, dezembro de 2011.

DEWEY, John. The public and its problems. Chicago: Swallow, 1954.

DOLOWITZ, D; MARSH, D. Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, Governance, v.13, n.1, p.5–24, jan. 2000

DOLOWITZ, D; MARSH, D. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, Political Studies, v.44, n.2, p.343–57, jun.1996.

ELSTER, Jon. Deliberation and Constitution making, In: ELSTER, Jon (ed.), Deliberative Democracy, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, 97-122.

EVANS, M; DAVIES, J. Understanding policy transfer: a multi-level, multidisciplinary perspective. *Public Administration*, v. 77, n.2, p.361-385. 1999

FEARON, J. Electoral Accountability and the Control of Politicians, In: PRZEWORSKI, STOKES E MANIN(eds), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

FEARON, James. “Deliberation as Discussion”, In: ELSTER, Jon (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, 44-68

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

FRITZEN, Scott. Beyond “Political Will” How institutional context shapes the implementation of Anti-Corruption policies. *Policy and Society*. vol. 24, n. 3. 2005

FLORINI, Ann M. Does the invisible hand need a transparency glove? The politics of Transparency. In: ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, abr. 28-30, 1999, Washington, D.C. Disponível em: <<http://derechoasaber.org/documentos/pdf0042.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2014.

FOX, Jonathan. The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

FUNG, Archon *et al.* The Political Economy of Transparency: What makes disclosure policies effective? Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, 2004. Disponível em: <[http://ash.harvard.edu/files/political\\_econ\\_transparency.pdf](http://ash.harvard.edu/files/political_econ_transparency.pdf)> Acesso em 20 de março de 2015

FUNG, A; GRAHAM, M. WEIL, D. Full Disclosure: The perils and promise of transparency. New York: Cambridge University Press, 2007.  
GRIECO, Joseph. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. *International Organization* vol 42, n 03, p 485-507, 1988

FUNG, A; WEIL, D. Open Government and Open Society. In: LATHROP, D.; RUMA, L. *Open Government – Transparency, Collaboration and Participation in Practice*. O’Reilly, 2010

KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana. Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications. Social Science Research Network. Ago. 2005. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=808664](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664)>. Acesso em: 25 jul. 2015.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins, 2003.

KONDO, Seiichi, BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002.

FERGUSON, Martin. *Estratégias de Governo Eletrônico* IN: EISENBERG, José, CEPIK, Marco (Orgs). *Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FINNEMORE, Martha, SIKKINK, Kathryn. *International Norm Dynamics and Political Change*. *International Organization*, 52, p. 887-917, 1998

FUMEGA, Silvana; MENDIBURU, Marcos. *USE OF AND COMPLIANCE WITH ACCESS TO PUBLIC INFORMATION LAWS: EXPERIENCES IN BRAZIL, CHILE, AND MEXICO*. *Red de Transparencia y Acceso a la Información*, 2015.  
Disponível em:

<[http://redrta.cplt.cl/\\_public/public/folder\\_attachment/a9/1a/1a8f\\_1b22.pdf](http://redrta.cplt.cl/_public/public/folder_attachment/a9/1a/1a8f_1b22.pdf)> Acesso em 11 de setembro de 2015.

GOODIN, R; REIN, M; MORAN, M; *The Public and its Policies*. In: MORAN, M; REIN, M; GOODIN, R (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, 2006

GONTIJO, José Geraldo Leandro. *Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação*. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática*. Belo Horizonte: Editora PUCMinas, 2012.

GOSSERIES, Axel. *Publicity*, In: ZALTA, Edward. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2010. Disponível em:  
<<http://plato.stanford.edu/archives/fall2010/entries/publicity/>>. Acesso em fevereiro de 2014.

HAAS, Peter M. *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*. *International Organization*, vol. 46 n. 1, p. 1-35, 1992

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. 2002.

HOOGHE, Liesbet, MARKS Gary. *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*. Institute for Advanced Studies, Vienna, 2003

ISLAM, Roumeen. Does More Transparency Go Along With Better Governance? *Economics and Politics*, v. 18, n. 2, p. 121 - 167, 2006.

KRASNER, Stephen D., Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization* vol 36, n. 2, 1982.

KEOHANE, Robert O., The demand for international regimes. *International Organization* vol 36, n. 2, 1982.

KURTZMAN, Joel; YAGO, Glenn; PHUMIWASANA, Triphon. The Global Costs of Opacity. MIT:SLOAN Management Review Magazine. Out. 2004 Disponível em: <<http://sloanreview.mit.edu/article/the-global-costs-of-opacity/>> Acesso em 07 de maio de 2015

MACHADO, José Angelo. Gestão de políticas públicas no estado federativo: apostas e armadilhas. *Dados* [online]. 2008, vol.51, n.2, pp. 433-457

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society* n. 29, p. 507-548, 2000.

MAZMANIAN, Daniel A., SABATIER, Paul A. *Implementation and Public Policy*, 1983

MCCLEAN, Tom. Who Pays the Piper? The Political Economy of Freedom of Information. *Government Information Quarterly*, v. 27, n. 4, p. 392 - 400, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012. 29ª ed.

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. Brasília: UNESCO, 2009

METER, Donald Van, HORN, Carl Van. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, n. 6, fev. 1975, p. 445-488

MICHENER, Gregory. *The Surrender of Secrecy - Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws In Latin America*. Tese de Doutorado - Graduate School of The University of Texas at Austin, 2010.

MULGAN, Richard. Accountability: an ever-expanding concept? *Public Administration* vol. 78 n. 3, 2000. P. 555-573

NEWMAN, Laura; CALLAND, Richard. Making the Law Work: The Challenges of Implementation. In: FLORINI, Ann (Ed). The Right to Know. New York: Columbia University Press, 2007. p; 179 - 213.

NEWMAN, Laura (Ed.) Access to information: a key to democracy. Atlanta. The Carter Center, 2002.

NYE, Joseph. Understanding international conflict. Pearson, 2007. 6ª ed.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Isonomía n. 14, abril 2001.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Lei modelo interamericana sobre o acesso à informação pública. 8 jun. 2010. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/AG-RES\\_2607-2010\\_por.pdf](http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_por.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2014.

PAGE, Edward. The Origins of Policy. In: MORAN, M; REIN, M; GOODIN, R (eds.) The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford University Press, 2006

PEREIRA, Marcus Abílio, AMARAL, Ernesto F. L., COSTA, Marcela M. Some determinants of the existence of government websites: 853 municipalities in Minas Gerais, Brazil. Latin American Reserch Review vol 47, n 3, 2012, p 155-174.

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability In: Corrupção – Ensaios e Críticas. AVRITZER, L. et al (Org) Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Controlando la Política: ciudadanos y medios em las nuevas democracias. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p. 23-52.

PETINELLI, Viviane; LINS, Isabella Lourenço; FARIA, Claudia Feres. Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação? IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, 2011.

PIOTROWSKI, Suzanne J. Transparency and Secrecy. A Reader Linking Literature and Contemporary Debate. Lexington Books, 2010.

POST, Amber Defining Political Will. Politics & Policy, vol. 38, n. 4, 2010. P. 653-676

PRESSMAN, Jeffrey L., WILDAVSKY, Aaron B. Implementation: How Great Expenctations in Washington are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973

PRZEWORSKI, STOKES E MANIN Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, STOKES E MANIN(eds), Democracy, Accountability and Representation. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

PUDDEPHATT, Andrew. Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom. Access to Information Working Paper Series, 2009. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/WP-Civil-web-RevFin.pdf>>.

PUDDEPHATT, Andrew. The Right to Information Practical Guidance Note. UNPD: 2004. Disponível em: <[www.undp.org/oslocentre/docs04/Right%20to%20Information.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs04/Right%20to%20Information.pdf)>.

RAGIN, Charles C. Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond. University of Chicago Press: Chicago, 2008

RAGIN, Charles C., SONNET, John. Between Complexity and Parsimony: Limited Diversity, Counterfactual Cases, and Complexity Analysis. 2004. Disponível em: <<http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/download/Counterfactuals.pdf>>

RELYEA, Harold C. Federal freedom of information policy: Highlights of recent developments. Government Information Quarterly, v. 26, n. 2, p. 314-320, abr. 2009.

REIS, Bruno e ARANTES, Rogério. Instituições Políticas e Controles Democráticos: O Paradoxal Exercício Simultâneo do Poder e sua Contenção. In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato (coords.). Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política, 241-70. São Paulo: ANPOCS, 2010.

ROBERTS, Alasdair. Three Patterns in the Diffusion of Transparency Rules: Money, Guns and Human Rights. 2003. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1439722](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1439722)> Acesso em 05 de agosto de 2015

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 266, p. 89-123, maio/ago. 2014

ROSE, R. What is Lesson Drawing?, Journal of Public Policy, Cambridge University Press, v.11, n.1,p. 3-30, jan/mar.1991

SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press. 1993.

SABATIER, Paul, MAZMANIAN, Daniel. The implementation of public policy: a framework of analysis. *Policy Studies Journal* vol 8, n 4, p. 538-560, 1980.

SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático, In: SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo (Orgs) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

SCHMITTER, P.C. *The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability*. ECPR Conference, Budapest, 2005.

SCHNEIDER, Carsten, WAGEMAN, Claudius. *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A guide to Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge University Press, 2012.

STIGLITZ, Joseph. Transparency in government. In: WORLD BANK: *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington: World Bank, 2002.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Relatório sobre a corrupção global de 2003: foco especial: acesso a informação. Londres, 2003. Disponível em: <[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global\\_corruption\\_report\\_2003\\_access\\_to\\_information](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2003_access_to_information)> Acesso em 06 de ago. 2015

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *United Nations Convention against Corruption*. Viena, 2004. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)>

ZEPEDA, Jesús Rodríguez. Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política. *Cuadernos de Transparencia*, n. 4, México-DF: IFAI, 2004. Disponível em <<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1799>>

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. Brasília, DF: Editora UnB, 1999.

WEGRICH, Kai. 2015. Jeffrey L. Pressman and Aaron B. Wildavsky, *Implementation* In: BALLA, Steven J., LODGE, Martin, PAGE, Edward C., *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxford University Press, 2015.

WOLF, A. T., STEFANO, L., EDWARDS, P., SILVA, L. Tracking cooperation and conflict in international basins: historic and recent trends. *Water Policy*, vol. 12, n 6, p. 871-884, 2010.

WONG, Wilson; WELCH, Eric. Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 17, n. 2, 2004. p. 275–297